Achiziții responsabile social

Un ghid al aspectelor sociale care trebuie luate în considerare în procedurile de achiziții publice









Europa socială

Comisia Europeană

Această publicaţie este susţinută prin Programul Comunităţii Europene pentru ocuparea forţei de muncă şi solidaritate socială (2007-2013). Acest program este administrat de Direcţia generală Ocuparea Forţei de Muncă, Afaceri Sociale şi Egalitate de Şanse a Comisiei Europene. Programul a fost înfiinţat pentru susţinerea financiară a punerii în aplicare a obiectivelor Uniunii Europene în domeniul ocupării forţei de muncă şi afacerilor sociale, stabilite prin Agenda socială şi pentru a contribui astfel la îndeplinirea obiectivelor Strategiei de la Lisabona în aceste domenii.

Programul, derulat pe parcursul a şapte ani, este destinat tuturor părţilor interesate care pot contribui la dezvoltarea unei legislaţii şi a unor politici sociale şi de ocupare a forţei de muncă eficiente şi adecvate, pe tot cuprinsul UE-27, AELS-SEE, plus ţările candidate şi precandidate.

PROGRESS are misiunea de a întări contribuţia UE în sprijinul angajamentelor şi eforturilor statelor membre, de a crea locuri de muncă mai multe şi mai bune şi de a construi o societate mai solidară. În acest sens, PROGRESS va fi folosit pentru:

— asigurarea de analiză şi consultanţă pentru politici în domeniile care fac obiectul programului PROGRESS;
— monitorizarea şi raportarea cu privire la punerea în aplicare a legislaţiei şi a politicilor UE în domeniile care fac obiectul programului PROGRESS;
— promovarea transferului de politici, învăţării şi sprijinului între statele membre cu privire la obiectivele şi priorităţile UE; precum şi
— preluarea şi transmiterea opiniilor părţilor interesate şi ale societăţii în ansamblul ei

Pentru mai multe informaţii, consultaţi:
http://ec.europa.eu/progress

Achiziții responsabile social

Un ghid al aspectelor sociale care trebuie luate în considerare în procedurile de achiziții publice

Comisia Europeană

Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Egalitate de Șanse
Unitatea D.2
Direcția Generală Piața Internă şi Servicii
Unitatea C.3

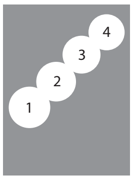
Manuscris finalizat în octombrie 2010

Document redactat pe baza SEC(2010) 1258, final. Comisia Europeană şi orice persoană care acţionează în numele Comisiei nu sunt răspunzătoare pentru utilizarea care poate fi dată informaţiilor conţinute în prezenta publicaţie.

Aviz important

Cu toate că informaţiile din acest ghid au fost atent verificate, Comisia Europeană nu îşi asumă răspunderea pentru situaţiile specifice menţionate în acesta.

Ghidul reprezintă un document de lucru orientativ al serviciilor Comisiei şi nu poate fi considerat în niciun fel imputabil Comisiei. De asemenea, acesta este condiţionat de evoluţia practicii Comisiei şi a jurisprudenţei Curţii de Justiţie a Comunităţilor Europene.



Europe Direct este un serviciu care vă ajută să găsiţi răspunsuri la întrebările pe care le aveţi despre Uniunea Europeană.

Un număr unic gratuit (*):
00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Anumiţi operatori de telefonie mobilă nu permit accesul la numerele 00 800 sau pot factura aceste apeluri.

Numeroase alte informații despre Uniunea Europeană sunt disponibile pe internet pe serverul Europa (http://europa.eu).

O fișă catalografică, precum și un rezumat apar la sfârșitul prezentei publicații.

Luxemburg: Oficiul pentru Publicaţii al Uniunii Europene, 2011

ISBN 978-92-79-18400-0
doi:10.2767/18556

Printed in Belgium

Tipărit pe hârtie înălbită fără clor elementar (ECF)

Cuprins

Introducere

Achizițiile publice responsabile din punct de vedere social (APRS) se referă la oferirea unui exemplu și influențarea pieței. Prin promovarea APRS, autoritățile publice oferă companiilor stimulente reale pentru dezvoltarea unei gestiuni responsabile din punct de vedere social. Prin achiziții înțelepte, autoritățile publice pot promova oportunitățile de ocupare a forței de muncă, munca decentă, incluziunea socială, accesibilitatea, proiectarea pentru toți, comerțul etic și urmăresc să atingă un nivel mai ridicat de conformitate cu standardele sociale. În cazul unor bunuri, lucrări și servicii, impactul poate fi deosebit de mare, întrucât achizitorii publici controlează o cotă de piață importantă (de exemplu, în construcții, în serviciile comerciale, IT și așa mai departe). În general, autoritățile publice sunt consumatori de top în Europa, cheltuind aproximativ 17 % din produsul intern brut al UE (o sumă care echivalează cu jumătate din PIB-ul Germaniei). Prin urmare, utilizându-și puterea de cumpărare în scopul alegerii de mărfuri și servicii care să ofere rezultate pozitive și pe plan social, acestea pot avea o contribuție majoră la dezvoltarea durabilă.

Temeiul legal al achizițiilor publice în Uniunea Europeană este furnizat de Directivele 2004/17/CE[1] și 2004/18/CE[2] (denumite în continuare „directivele privind achizițiile")[3], a căror sferă de aplicare permite luarea în considerare a aspectelor sociale, cu condiția, în special, ca acestea să fie relevante pentru obiectul contractului[4] și să fie proporționale cu cerințele acestuia și sub rezerva conformității cu principiile rentabilității și accesului egal pentru toți furnizorii din UE.

Această temă a fost dezvoltată în decursul anilor de jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților Europene (**CJCE**), de o Comunicare a Comisiei Europene din 2001[5] și de un studiu publicat de Comisie în 2003 privind diversitatea și egalitatea în achizițiile publice. (http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/public/arc_en.htm#Leaflets).

Scopul acestui ghid este (a) de a crește gradul de conștientizare al autorităților contractante cu privire la potențialele avantaje ale APRS și (b) de a explica într-un mod practic oportunitățile oferite autorităților publice de cadrul legislativ comunitar existent, pentru ca acestea să țină seama de aspectele sociale în procedurile lor de achiziții publice, luând astfel în considerare nu numai prețul, ci și raportul calitate/preț. În elaborarea acestui ghid, Comisia a purtat consultări extinse cu autoritățile publice din statele membre și cu multe alte părți interesate.

Ghidul se adresează în principal autorităților publice, însă a fost elaborat, de asemenea, în speranța că va avea un impact și asupra achizitorilor privați.

Din considerente practice, prezentul ghid prezintă pas cu pas procedura de achiziții publice.

[1] Directiva 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale (denumită în continuare „**Directiva 2004/17/CE**").

[2] Directiva 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale (denumită în continuare „**Directiva 2004/18/CE**").

[3] Directivele privind achizițiile sunt întemeiate pe principiile tratatului, *„în special, principiul liberei circulații a mărfurilor, principiul libertății de stabilire și principiul libertății de a presta servicii, precum și principiile care decurg din acestea, precum egalitatea de tratament, nediscriminarea, recunoașterea reciprocă, proporționalitatea și transparența"*. Dispozițiile directivelor privind achizițiile ar trebui să fie interpretate în conformitate atât cu normele și principiile menționate mai sus, cât și cu alte dispoziții ale tratatului [a se vedea considerentul (2) din Directiva 2004/18/CE și considerentul (9) din Directiva 2004/17/CE];

[4] Or, cu titlu subsidiar, în conformitate cu executarea contractului, în cazuri în care sunt incluse aspecte sociale în clauzele de executare a contractului.

[5] COM(2001) 566 privind dreptul comunitar aplicabil contractelor de achiziții publice și posibilitățile de a integra aspecte sociale în respectivele contracte.

I. Achiziții responsabile social: elemente cheie

1. Achizițiile publice responsabile din punct de vedere social (APRS): o definiție

1.1 „APRS” reprezintă operațiuni de achiziții publice care țin seama de unul sau de mai multe aspecte sociale: oportunități de ocupare a forței de muncă, muncă decentă, respectarea drepturilor sociale și de muncă, incluziune socială (inclusiv persoane cu handicap), egalitate de șanse, accesibilitate, proiectare pentru toți, luând în considerare criteriile de durabilitate, inclusiv aspecte legate de comerțul etic[6] și o conformitate voluntară mai largă cu responsabilitatea socială corporativă (RSC), respectând în același timp principiile consacrate în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) și directivele privind achizițiile. APRS pot constitui un instrument puternic atât pentru continuarea dezvoltării durabile, cât și pentru atingerea obiectivelor sociale ale UE (și ale statelor membre). APRS acoperă un spectru larg de aspecte sociale, care pot fi luate în considerare de autoritățile contractante în etapa corespunzătoare a procedurii de achiziții publice. Aspectele sociale și considerațiile de mediu pot fi combinate într-o abordare integrată a durabilității în achizițiile publice[7].

1.2 Pentru a își susține politicile sociale, autoritățile contractante posedă multe modalități de a lua în considerare aspectele sociale în achiziții publice. O **listă fără caracter exhaustiv de exemple** de aspecte sociale care pot fi relevante în achizițiile publice, **cu condiția respectării directivelor privind achizițiile și principiile fundamentale ale TFUE, este prezentată mai jos. Cu toate acestea, multe aspecte sociale, în funcție de natura lor, pot fi incluse numai în anumite etape ale procedurii de achiziții publice[8]. În plus, autoritățile contractante ar trebui să decidă, de la caz la caz, care aspecte sociale sunt relevante pentru procedura de achiziții publice pe care o desfășoară, în funcție de obiectul contractului și de obiectivele lor.** Următoarele aspecte sociale ar putea fi relevante pentru procedura de achiziții publice:

- Promovarea *„oportunităților de ocupare a forței de muncă”*, de exemplu:
  - promovarea angajării tinerilor;
  - promovarea echilibrului între bărbați și femei[9] (de exemplu, echilibru între viața profesională și cea personală, combaterea segregării sectoriale și profesionale etc.);
  - promovarea oportunităților de ocupare a forței de muncă pentru șomeri de lungă durată și lucrători în vârstă;
  - politici în domeniul diversității și oportunități de ocupare a forței de muncă pentru persoanele care fac parte din grupuri defavorizate (de exemplu, lucrători migranți, minorități etnice, persoanele cu un nivel de educație redus etc.);
  - promovarea oportunităților de ocupare a forței de muncă pentru persoanele cu handicap, printre altele prin medii de lucru incluzive și accesibile.

- Promovarea *„muncii decente”*[10]:
  Acest concept unanim recunoscut se bazează pe convingerea că oamenii au dreptul la muncă productivă în condiții de libertate, echitate, securitate și demnitate umană. Agenda privind munca decentă

[6] Pentru mai multe detalii, a se vedea capitolul IV secțiunea 4 („Etichete sociale și implicațiile comerțului etic”).

[7] În ceea ce privește considerațiile de mediu din cadrul achizițiilor publice, a se vedea Comunicarea COM(2008) 400/2 a Comisiei privind achizițiile publice pentru îmbunătățirea condițiilor de mediu (http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/com_2008_400.pdf) și documentul serviciilor Comisiei „Achiziții ecologice – Manualul achizițiilor publice ecologice” (http://ec.europa.eu/environment/gpp/guideline_en.htm). Totuși, Manualul achizițiilor publice ecologice a fost publicat în 2004 și nu ține seama de evoluțiile ulterioare ale legislației europene.

[8] De exemplu, în general, este mai adecvat să se includă printre clauzele de executare a contractului aspecte sociale privind condițiile de muncă, întrucât, de obicei, acestea nu pot fi considerate specificații tehnice sau criterii de selecție, în sensul directivelor privind achizițiile. Pe de altă parte, în general, este mai adecvat să se includă considerații privind accesibilitatea în cadrul specificațiilor tehnice.

[9] Conceptul de echilibru între bărbați și femei se referă nu numai la subreprezentarea femeilor în anumite sectoare, ci și la subreprezentarea bărbaților în sectoare „feminizate”, precum îngrijirea copiilor și învățământul elementar.

[10] Comisia Europeană, COM(2006) 249 din 24 mai 2006, p. 2: „Acest amestec de competitivitate economică și justiție socială reprezintă un element central al modelului european de dezvoltare. Contribuția activă la promovarea muncii decente constituie parte integrantă din agenda socială europeană și din eforturile UE de a promova propriile valori și de a partaja propriile experiențe, precum și modelul său de dezvoltare economică și socială integrată.” A se vedea, de asemenea, angajamentul reînnoit față de agenda privind munca decentă în documentul de lucru al Comisiei „Raport privind contribuția UE la promovarea muncii decente pe plan mondial”, SEC(2008) 2184, bazat pe COM(2008) 412 final.



este constituită din patru elemente interdependente și de importanță egală: dreptul la un loc de muncă productiv și ales fără constrângeri, principiile și drepturile fundamentale la locul de muncă, un loc de muncă care să asigure un venit decent și protecție socială și dialogul social. Egalitatea de șanse între femei și bărbați și nediscriminarea reprezintă aspecte cu implicații majore pe agenda privind munca decentă. În contextul APRS, mai multe elemente pot juca un rol important, precum:

- respectarea normelor fundamentale de muncă[11];
- remunerarea decentă;
- sănătatea și securitatea în muncă;
- dialogul social;
- accesul la formare;
- egalitatea de șanse între femei și bărbați și nediscriminare;
- accesul la protecție socială minimă.

- Promovarea respectării *„drepturilor sociale și de muncă"*, precum:
  - respectarea legislațiilor naționale și a contractelor colective conforme cu legislația comunitară;
  - respectarea principiului egalității de tratament între femei și bărbați, inclusiv principiul egalității de remunerare pentru o muncă de valoare egală și promovarea egalității de șanse între femei și bărbați;
  - respectarea legislației privind sănătatea și securitatea în muncă;
  - combaterea discriminării pe alte motive (vârstă, handicap, rasă, religie și convingeri, orientare sexuală etc.) și crearea de șanse egale.

- Sprijinirea *„incluziunii sociale"* și promovarea organizațiilor din domeniul economiei sociale, precum:
  - accesul egal la oportunități în materie de achiziții publice pentru firme cu patroni sau angajați aparținând grupurilor etnice/minoritare – cooperative, întreprinderi sociale sau organizații nonprofit, de exemplu;
  - promovarea sprijinului pentru încadrarea în muncă a persoanelor cu handicap, inclusiv pe piața liberă a muncii.

---

[11] Normele fundamentale de muncă ale OIM interzic munca forțată (Convențiile 29 și 105) și munca copiilor (Convențiile 138 și 182) și stabilesc dreptul la libertatea de asociere și negocieri colective (Convențiile 87 și 98) și la nediscriminare în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă (Convențiile 100 și 111). Temeiurile juridice ale normelor fundamentale de muncă sunt reprezentate de principalele convenții ale OIM, care au fost ratificate de toate cele 27 de state membre.

- Promovarea *„accesibilității și proiectării pentru toți*[12], precum:
  - dispoziții obligatorii în specificațiile tehnice pentru asigurarea accesului persoanelor cu handicap, de exemplu, la servicii publice, clădiri publice, transport public, informații publice și bunuri și servicii din domeniul TIC, inclusiv aplicații web. Elementul esențial constă în achiziționarea de mărfuri și servicii accesibile pentru toți.

- Luarea în considerare a unor *aspecte legate de*[13] „comerțul etic", precum:
  - posibilitatea ca în anumite condiții[14] să se țină seama de aspectele legate de comerțul etic în caietul de sarcini și în condițiile contractelor.

- Încercarea de a obține un angajament voluntar mai larg în ceea ce privește *„responsabilitatea socială corporativă"* (RSC), și anume companii care să acționeze în mod voluntar și să treacă dincolo de litera legii pentru atingerea unor obiective sociale și de mediu în activitatea lor zilnică, precum:
  - colaborarea cu contractanții pentru sporirea angajamentului față de valorile RSC.

- Protecția împotriva încălcării *drepturilor omului* și încurajarea respectării drepturilor omului.

- Promovarea *„IMM-urilor"*, în măsura în care se ține seama de considerațiile de mai sus:
  - dispoziții care conferă IMM-urilor un acces mai larg la achizițiile publice prin reducerea costului și/sau a sarcinii participării la oportunitățile de APRS. Acest lucru poate fi atins, de exemplu, prin asigurarea, după caz, a faptului că dimensiunea contractului nu reprezintă în sine un obstacol în calea participării IMM-urilor, prin acordarea unui termen suficient pentru pregătirea ofertelor, prin garantarea plății la timp și prin stabilirea unor cerințe proporționate în materie de calificări și situație financiară.
  - șanse egale prin asigurarea unei vizibilități mai mari a oportunităților în materie de subcontractare.

Statutul acestor obiective de politică socială diferă puternic atât în cadrul legislației comunitare, cât și în statele membre. De exemplu, în unele sectoare există dispoziții obligatorii în materie de accesibilitate, care depășesc cerințele legislației comunitare, în unele state membre, spre deosebire de altele.

2. Potențialele avantaje ale APRS

2.1. Contribuția la respectarea legislației sociale și a muncii, inclusiv în ceea ce privește angajamentele/agendele de politică națională și internațională

APRS pot contribui la o respectare mai temeinică a angajamentelor naționale sau internaționale față de obiectivele de dezvoltare socială, având în vedere că în multe țări există o preocupare tot mai serioasă referitoare la caracterul inadecvat al mecanismelor tradiționale de încurajare a justiției și coeziunii sociale. APRS pot demonstra că aspectele sociale și economice pot să se consolideze reciproc.

2.2. Stimularea piețelor cu conștiință socială

APRS pot contribui la dezvoltarea unei piețe a produselor de utilitate publică, prin extinderea piețelor existente și crearea de noi piețe de mărfuri și servicii, care să sprijine atingerea obiectivelor sociale și să constituie un model pentru alți consumatori, prin oferirea de standarde și infor-

---

[12] Convenția Organizației Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu handicap recunoaște accesibilitatea ca fiind unul din principiile generale consacrate la articolul 3 („convenția") Mai mult, articolul 9 din convenție stabilește obligațiile statelor părți de a garanta accesul la mediul fizic, la mijloacele de transport, la mijloacele de informare și de comunicare, inclusiv la tehnologiile și sistemele informării și comunicării, precum și la alte structuri și servicii deschise sau furnizate publicului, atât în zonele urbane, cât și în zonele rurale. În plus, convenția solicită măsuri de punere în aplicare a „proiectării universale". În Europa, acest concept este adesea cunoscut sub numele de „proiectare pentru toți".
Convenția a fost semnată de un număr mare de membri ONU (inclusiv Comunitatea Europeană și toate statele membre) și, în prezent, este supusă ratificării de către semnatari. În august 2008, Comisia a prezentat două propuneri de decizii ale Consiliului privind încheierea Convenției ONU și a Protocolului său opțional. La 26 noiembrie 2009, Consiliul a adoptat o decizie privind încheierea, de către Comunitatea Europeană, a Convenției Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu handicap: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st15/st15540.en09.pdf.

[13] Integrarea aspectelor privind comerțul echitabil în achizițiile publice a fost abordată de Comunicarea COM(2009) 215 din 5 mai 2009 „Contribuind la dezvoltarea durabilă: Rolul *comerțului echitabil* și al sistemelor neguvernamentale de asigurare a durabilității comerciale."

[14] Cu privire la aceste condiții, a se vedea capitolul IV A „Definirea cerințelor contractului", în special secțiunea 4 („Etichete sociale și implicațiile comerțului etic").

mații. Într-adevăr, achizițiile publice responsabile din punct de vedere social pot crea condiții de concurență loială în Europa și în economiile de scară. Inovarea în cadrul pieței și, în aceeași măsură, concurența la nivel european pot fi stimulate de exemplu prin achiziționarea de tehnologii ale informației accesibile persoanelor cu handicap, ceea ce va duce la introducerea pe piață a unor astfel de produse de mai bună calitate și la un preț mai bun.

2.3. Dovada unei guvernanțe receptive la aspectele sociale

APRS pot contribui la sporirea conformității cu valorile și nevoile comunitare, întrucât acestea răspund unor cerințe tot mai mari din partea publicului legate de responsabilitatea socială de care guvernele ar trebui să țină seama în acțiunile lor. De exemplu, prin faptul că asigură că un contract de servicii sociale ține seama de nevoile tuturor utilizatorilor (precum persoane cu handicap sau persoane de diferite etnii), o autoritate contractantă poate răspunde nevoilor comunității bazate pe diversitate în slujba căreia se află.

2.4. Stimularea integrării

Uneori, intervenția publică este dezirabilă pentru încurajarea integrării unor grupuri importante ale societății (de exemplu, persoanele cu handicap, micile întreprinderi, femeile sau minoritățile) în activități esențiale de piață, pentru dezvoltarea unui piețe eficiente.

2.5. Asigurarea unei mai mari eficiențe a cheltuielilor publice

Volumul achizițiilor publice și limitele impuse de disciplina bugetară în ceea ce privește intervenția socială directă ar putea transforma achizițiile publice într-un domeniu atractiv pentru promovarea incluziunii sociale.

3. APRS şi modelul social al UE

3.1 Unul din principalele avantaje ale APRS, astfel cum s-a arătat deja, este acela că pot fi utilizate de autoritățile publice în sensul dezvoltării modelului social. Modelul social european reprezintă o viziune asupra societății care combină creșterea economică durabilă cu îmbunătățirea condițiilor de trai și de muncă. S-a considerat că acest lucru ar implica crearea unei economii de succes, în cadrul căreia să se atingă treptat un anumit set de standarde sociale: locuri de muncă de bună calitate, egalitate de șanse, nediscriminare, protecție socială pentru toți, incluziune socială, dialog social, relații industriale de înaltă calitate și implicarea indivizilor în deciziile care îi privesc. Aceste standarde nu au doar importanță intrinsecă, ci reprezintă, de asemenea, factori esențiali în promovarea inovării și a celui mai bun raport calitate/preț.

3.2 Standardele sociale au jucat un rol esențial în dezvoltarea puterii economice a Europei, prin elaborarea unui „model social unic”[15]. Progresul economic și coeziunea socială au devenit piloni complementari ai dezvoltării durabile și reprezintă elemente esențiale ale procesului de integrare europeană.

3.3 În Uniunea Europeană, s-a pus din ce în ce mai mult accentul pe drepturile sociale și egalitate, în special la locul de muncă. Pe măsură ce dezvoltarea durabilă a depășit problemele de mediu, mutându-și accentul pe problemele de ordin social, standardele sociale au devenit treptat un factor în mișcarea pentru responsabilitatea socială corporativă. Luând ca exemplu egalitatea de șanse între femei și bărbați, aceasta a devenit din ce în ce mai „integrată” atât la nivel european, cât și la nivel național, și anume perspectiva egalității de gen a fost integrată în fiecare etapă a politicilor, proceselor și practicilor instituționale, de la proiectare la punere în aplicare, monitorizare sau evaluare.

[15] A se vedea, de exemplu, prefața la „Agenda privind politica socială”.

4. Abordarea juridică şi politică a APRS în UE

4.1. Dezvoltarea dimensiunii sociale a politicilor şi legislației comunitare

În ultimii 20 de ani, UE și-a dezvoltat dimensiunea socială într-o măsură semnificativă, concretizată în 2008 prin Agenda socială reînnoită[16]. Elementul important al acestor progrese constă în faptul că, în prezent, APRS pot influența tot mai mult evoluția politicii la nivel european, inclusiv interacțiunea acesteia cu politica internațională. În anumite domenii, UE a adoptat legi – în special în materie de egalitate de șanse între femei și bărbați și nediscriminare pe motive de rasă, vârstă, orientare sexuală, handicap, religie sau alte convingeri, precum și în materie de sănătate și securitate la locul de muncă, normă de lucru, condiții de muncă și informații și consultanță. În baza dispozițiilor TFUE, există în prezent o legislație comunitară amplă în materie de egalitate de tratament, precum și o promovare la nivel european a condițiilor de muncă. Pe lângă instrumentul legislativ, UE își dezvoltă dimensiunea socială și prin alte mijloace, cum ar fi promovarea dialogului social, metoda deschisă a coordonării ocupării forței de muncă, politicile în materie de protecție socială și incluziune socială, alături de sprijinul financiar din partea Fondului Social European. Creșterea continuă a standardelor sociale reprezintă un obiectiv cheie al UE în mai multe privințe, în special în cazul în care standardele sociale reprezintă, la rândul lor, drepturi fundamentale.

În plus, anumite organizații sociale partenere au elaborat în ultimii ani, cu diferite ocazii, manuale destinate organizațiilor și autorităților publice cu privire la atribuirea de contracte publice în sectoare specifice (catering, curățenie, securitate privată și textile), bazate pe cadrul legislativ aplicabil la data respectivă[17]. Aceste manuale sectoriale sunt rezultatul muncii independente a partenerilor sociali din cadrul procesului european de dialog



© iStock

social și subliniază importanța orientărilor tehnice cu privire la utilizarea APRS în aceste sectoare specifice. Cadrul juridic comunitar a evoluat între timp și, în prezent, sunt necesare orientări actualizate și mai cuprinzătoare pentru a asigura că practica de achiziții publice respectă pe deplin actuala legislație comunitară în materie de achiziții publice. Acesta este obiectivul ghidului.

4.2. Abordarea juridică şi politică a APRS în UE

Comisia Europeană a dezvoltat o strategie pentru clarificarea domeniului de aplicare al APRS. În Comunicarea interpretativă din 15 octombrie 2001, Comisia Europeană a stabilit posibilitățile oferite de legislația comunitară de a integra aspecte sociale în procedurile de achiziții publice[18]. Obiectivul acestei comunicări a fost acela „de a clarifica paleta de posibilități oferite de cadrul juridic comunitar în vigoare pentru integrarea aspectelor sociale în achizițiile publice. Această comunicare urmărește, în special, să ofere o interacțiune dinamică și pozitivă între politicile economice, sociale și în materie de ocupare a forței de muncă, care se consolidează reciproc". Atât anterior, cât și ulterior publicării comunicării, Curtea a oferit clarificări suplimentare cu privire la respectivele posibilități într-o serie de cauze importante[19].

---

16 Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic şi Social European şi Comitetul Regiunilor „Agenda socială reînnoită: oportunități, acces și solidaritate în Europa", COM(2008) 412 final din 2 iulie 2008.

17 Catering: „Ghidul celei mai avantajoase oferte de servicii de catering pe bază de contract" (2006); Servicii de curățenie: „Selectarea ofertei celei mai avantajoase – Un manual pentru organizațiile care atribuie contracte de servicii de curățenie" (2004); Securitate privată: „Selectarea ofertei celei mai avantajoase – Un manual pentru organizațiile care atribuie contracte de servicii de securitate privată" (1999); Textile: „Ghidul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice în sectorul textilelor și confecțiilor" (2005).

18 Comunicarea interpretativă a Comisiei privind dreptul comunitar aplicabil contractelor de achiziții publice și posibilitățile de a integra aspecte sociale în respectivele contracte, COM (2001) 566 final, 15.10.2001.

19 De exemplu, Hotărârea Curții din 17 septembrie 2002 în cauza C-513/99 (Concordia Bus) și Hotărârea Curții din 4 decembrie 2003 în cauza C-448/01 (Wienstrom).

Directivele privind achizițiile, adoptate la 31 martie 2004, au consolidat cadrul juridic. Acestea menționează, în mod specific, modalități de integrare a aspectelor sociale în cadrul specificațiilor tehnice, criteriilor de selecție, criteriilor de atribuire și clauzelor de executare a contractului. A fost introdusă o nouă dispoziție referitoare la ateliere pentru lucrătorii cu handicap.

Directivele privind achizițiile nu se aplică tuturor contractelor de achiziții publice. Unele autorități contractante au adoptat politici în materie de APRS, care se aplică, în mod special, contractelor care nu sunt reglementate de directivele privind achizițiile (precum contractele care se situează sub pragurile de aplicare a directivelor privind achizițiile, enumerate în anexa II B la Directiva 2004/18/CE și în anexa XVII B la Directiva 2004/17/CE).

Ghidul pune accentul pe aspectele sociale de care trebuie să se țină seama în atribuirea contractelor publice care sunt pe deplin reglementate de directivele privind achizițiile. Ghidul nu abordează detaliat normele TFUE aplicabile includerii aspectelor sociale în contracte care nu intră sub incidența sau care intră doar parțial sub incidența directivelor privind achizițiile publice (precum cele menționate în paragraful anterior).

Totuși, ar trebui să se adauge că, în cazul unor astfel de contracte, autoritățile contractante își păstrează libertatea (fără a aduce atingere legislației naționale în domeniu) de a ține seama de aspecte sociale în procedurile de achiziții publice pe care le organizează, cu condiția ca acestea să respecte normele și principiile generale ale TFUE. Într-adevăr, jurisprudența Curții a confirmat că normele privind piața internă, **prevăzute în TFUE se aplică, de asemenea, contractelor care nu intră în domeniul de aplicare al directivelor privind achizițiile**[20]. Curtea a hotărât că principiile egalității de tratament și transparenței, principiul liberei circulații a mărfurilor, principiul libertății de stabilire și principiul libertății de a presta servicii, prevăzute de TFUE, se aplică, de asemenea, contractelor situate sub pragurile fixate de directivele privind achizițiile.

[20] A se vedea, de exemplu, Hotărârea Curții din 7 decembrie 2000 în cauza C-324/98 (Teleaustria).

Prin urmare, aspectele sociale care sunt legitim acceptate în contractele de achiziții publice reglementate pe deplin de directivele privind achizițiile pot fi, *a fortiori,* incluse în contractele de achiziții publice care nu intră sau care intră doar parțial sub incidența directivelor.

4.3. Serviciile sociale de interes economic general

Acest ghid nu abordează în mod special aspectele juridice legate de contractele de achiziții publice de servicii sociale de interes economic general.

În noiembrie 2007, Comisia a adoptat o comunicare privind serviciile de interes general, inclusiv serviciile sociale de interes general[21], care subliniază importanța luării în considerare a criteriilor calitative personalizate în furnizarea de servicii sociale. Obiectivul acesteia este de a furniza orientări practice cu privire la aplicarea normelor comunitare la aceste servicii. Comunicarea a fost însoțită de două documente de lucru ale serviciilor Comisiei, care răspund la o serie de întrebări referitoare la aplicarea normelor privind ajutoarele de stat și achizițiile publice la serviciile sociale de interes general[22]. Multe dintre aceste întrebări au fost strânse pe parcursul unor ample consultări privind serviciile sociale, desfășurate din perioada 2006-2007. În scopul monitorizării comunicării, în ianuarie 2008 a fost creat un serviciu interactiv de informare (SII), pentru a oferi răspunsuri la alte întrebări adresate de cetățeni, autorități publice și prestatori de servicii cu privire la aplicarea normelor comunitare[23].

4.4. Întreprinderi mici şi mijlocii[24]

Trebuie să se țină seama de mai multe aspecte în cazul IMM-urilor (profit sau nonprofit). Un aspect deosebit de

[21] A se vedea Comunicarea „Servicii de interes general, inclusiv servicii sociale de interes general: un nou angajament european": COM(2007) 725 final din 20 noiembrie 2007.

[22] http://ec.europa.eu/services_general_interest/faq_en.htm. Documentul de lucru al serviciilor Comisiei privind aplicarea normelor de achiziții publice în serviciile sociale de interes general conține orientări utile referitoare la aplicarea normelor de achiziții publice în serviciile sociale de interes general.

[23] http://ec.europa.eu/services_general_interest/registration/form_en.html.

[24] IMM-urile au fost definite la nivelul UE de Recomandarea 2003/361/CE privind definirea microîntreprinderilor și a întreprinderilor mici și mijlocii: http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/sme_definition/index_en.htm.

important se referă la posibilele sarcini[25] care, prin adoptarea abordărilor referitoare la APRS ar putea afecta IMM-urile în mod direct (dacă sunt principalii contractanți) sau în mod indirect (dacă sunt subcontractanți cărora principalul contractant le-a transferat obligațiile legate de APRS). Autoritățile publice care analizează posibilitatea introducerii APRS ar trebui să cunoască aceste costuri directe sau indirecte și ar trebui să țină seama de acestea atunci când decid cum și dacă să integreze aspectele sociale[26] în operațiunile lor de achiziții publice. Autoritățile contractante trebuie, de asemenea, să fie conștiente de faptul că este puțin probabil ca introducerea APRS să afecteze fiecare IMM în același mod. Este posibil ca unele să fie mult mai în măsură decât altele să beneficieze de avantajele APRS și să profite de ocaziile de a concura pe aspectele din contract legate de standardele sociale.



© 123RF

[25] Pentru orientări concrete privind modul în care practicile în materie de achiziții publice pot fi făcute mai atractive și accesibile pentru întreprinderile mici și mijlocii (IMM-uri) în general, a se vedea Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SEC(2008) 2193 „Codul european de bune practici care facilitează accesul IMM-urilor la contractele de achiziții publice", disponibil la: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_en.pdf.

[26] Bineînțeles, se poate face legătura între acestea și obiectul contractului (sau executarea contractului, în cazuri în care acestea sunt incluse în clauzele de executare a contractului).

II. O strategie organizațională pentru achiziții responsabile social

Autoritățile publice care doresc să îndeplinească obiective sociale prin intermediul APRS trebuie să stabilească o strategie pentru punerea în aplicare a APRS, cu accent pe obiectivele lor specifice.

1. Stabilirea obiectivelor achizițiilor publice responsabile din punct de vedere social

Strategiile organizaționale pentru APRS pot reflecta prioritățile sociale la nivel național, regional și/sau local[27] și, în același timp, pot recunoaște, în mod explicit, rolul pe care achizițiile publice îl joacă în atingerea acestora.

Exemplu:

Franța: În 2003, a fost lansată „Stratégie nationale du développement durable", urmată de „Plan national d'action pour des achats publics durables", în 2007. Guvernul francez a demarat consultări ample cu partenerii sociali — „Grenelle de l'environnement" și „Grenelle de l'insertion" – referitoare la diferite măsuri cu impact asupra integrării sociale, inclusiv achizițiile publice. Scopul este acela de a dezvolta pe baza ideii centrale de „État exemplaire", și anume se așteaptă ca statul și, mai general, toate entitățile publice să deschidă drumul către dezvoltarea durabilă.

2. Asigurarea angajamentului politic la nivel înalt și a abilităților de conducere pentru APRS

Abilitățile de conducere reprezintă una din cheile succesului oricărei strategii în materie de APRS. Acestea implică identificarea structurii de management și a resurselor (umane și financiare) necesare realizării APRS. Abilitățile de conducere sunt necesare în cazul APRS de la cel mai înalt nivel al organizației, iar angajamentul politic și abilitățile de conducere sunt necesare la nivelul tuturor structurilor de conducere.

În principiu, toate autoritățile publice ar trebui să ia, cu destulă ușurință, decizia politică de a face achiziții responsabile social. Într-adevăr, ar trebui încurajate în acest sens, deoarece câștigul nu ar fi numai al societății, ci și al autorității contractante, care și-ar îmbunătăți imaginea. În practică, o politică de achiziții publice responsabile social nu ar necesita, în mod normal, schimbări structurale din partea autorității contractante.

Exemplu:

Regatul Unit: Obligația autorităților publice de a lua în considerare politicile privind egalitatea dintre femei și bărbați („Gender Duty"), impusă autorităților publice, a intrat în vigoare în aprilie 2007 în temeiul legii privind egalitatea de șanse între femei și bărbați („Equality Act" – 2006). Aceasta reprezintă un nou instrument juridic, care poate genera progrese semnificative în materie de egalitate de șanse între femei și bărbați în sectorul public, cu un anumit impact asupra sectorului privat prin intermediul procedurilor de achiziții publice.

Obligația autorităților publice de a lua în considerare politicile privind egalitatea dintre femei și bărbați include cerința de a asigura respectarea legii privind egalitatea de remunerare. Schemele privind egalitatea de șanse între femei și bărbați impun autorităților publice obligația de a adopta obiective de soluționare a cauzelor diferenței de remunerare dintre femei și bărbați și de a analiza modurile de abordare a acestora, de exemplu, prin schimbarea metodelor de recrutare, introducerea unui program de muncă flexibil și elaborarea de analize privind egalitatea de remunerare.

Obligația autorităților publice de a lua în considerare politicile privind egalitatea dintre femei și bărbați a generat inițiative în multe părți din sectorul public și vine în întâmpinarea condițiilor de încadrare în muncă aplicate de contractanții din sectorul privat. În acest sens, au fost elaborate orientări privind achizițiile pentru a încuraja sectorul privat să promoveze în rândul contractanților bune practici în materie de diversitate și egalitate de remunerare. În februarie 2006, au fost publicate orientări privind promovarea egalității de șanse între femei și bărbați în achizițiile publice. Orientările au stabilit diverse măsuri pozitive destinate autorităților publice pentru ca acestea să poată îndeplini cerințele obligației de a lua în considerare politicile privind egalitatea dintre femei și bărbați în funcțiile legate de achizițiile publice. Un cod de practici referitor la obligația autorităților publice de a lua în considerare politicile privind egalitatea dintre femei și bărbați a fost publicat în 2007.

[27] Desigur, acest lucru nu înseamnă că autoritățile contractante ar putea privilegia produsele locale, regionale sau naționale, cu scopul de a favoriza piața locală a muncii.

3. Măsurarea riscurilor şi prioritizarea categoriilor de cheltuieli organizaţionale pentru îmbunătăţirea rezultatelor sociale

Autoritățile contractante trebuie să evalueze riscurile sociale și impactul activității lor de cumpărare și al lanțului de aprovizionare. Acest lucru le ajută să își concentreze eforturile asupra celor mai importante categorii de cheltuieli, precum și celor care pot contribui la atingerea țintelor lor sociale.

În continuare sunt prezentate câteva sugestii de care autoritățile contractante ar trebui să țină seama în stabilirea priorităților abordării lor în materie de APRS.

- Adoptarea unei abordări pas cu pas. Începerea cu o gamă mică de produse și servicii cu un impact social clar sau în cazul cărora sunt disponibile fără probleme alternative responsabile din punct de vedere social, fără a fi cu mult mai scumpe. De exemplu, alegerea produselor (cum ar fi vehiculele) sau serviciilor (cum ar fi serviciile de curăţenie) cu o proporţie ridicată de lucrători vulnerabili (aparţinând minorităților etnice, persoanelor cu handicap etc.) sau de lucrători de sex feminin.

- De asemenea, asigurarea de la început a faptului că specificaţiile contractului nu au un impact negativ asupra condiţiilor sociale (de exemplu, prin evaluarea impactului privatizării prestării de servicii asupra categoriilor vulnerabile) sau rezervarea achizițiilor publice adecvate atelierelor protejate sau programelor de ocupare protejate[28], ţinând seama de capacitatea lor actuală de producţie.

> **Exemplu:**
>
> **Suedia:** Pentru a facilita accesul la oportunitățile în domeniul achizițiilor publice pentru IMM-uri, organizații voluntare și active în sectorul economiei sociale, care lucrează cu grupuri defavorizate social, Oficiul de asigurări sociale din Suedia include uneori participarea acestor grupuri în etapa iniţială a studiului său în domeniul achiziţiilor publice, pentru a putea lua mai mult în considerare problemele specifice întâmpinate de acestea atunci când elaborează documentele din dosarul de licitaţie.
>
> Pentru a identifica riscul de neconformitate cu standardele sociale, Oficiul analizează riscurile la începutul procedurii de achiziţii publice. De exemplu, în cazul achiziţiilor publice de servicii de curăţenie, se consideră că riscul de neconformitate cu legislaţia referitoare la condiţiile de muncă este ridicat.

- Accentul iniţial să fie pus pe una sau mai multe probleme sociale, precum salariile echitabile sau sănătatea şi securitatea.

- Analiza disponibilității și a costului alternativelor superioare din punct de vedere social şi asigurarea conformităţii acestora cu normele şi principiile aplicabile în domeniul achiziţiilor publice. Există modalităţi mai responsabile din punct de vedere social de îndeplinire a obiectivelor strategiei de achiziţii publice decât cele adoptate de autoritatea contractantă? Vor îndeplini cerinţele autorităţii contractante, iar aceasta şi le poate permite? Se analizează costurile suplimentare (după caz) ale integrării aspectelor sociale şi posibilele efecte ale restrângerii concurenţei.

- Analiza disponibilității datelor. Poate autoritatea contractantă să găsească datele sociale necesare pentru a institui o strategie de achiziţii publice mai responsabilă din punct de vedere social? Cât de complicat va fi ca autoritatea contractantă să decidă ce doreşte din punct de vedere tehnic şi să exprime acest lucru în cadrul unei proceduri de cerere de ofertă?

- Analiza capacităţii autorităţii contractante de a pune în aplicare un program de acţiune realizabil, veritabil şi eficient în materie de APRS.

- Analiza unor modalităţi alternative de realizare a politicii sociale în cauză. Realizarea (parţială) a acestei politici sociale prin achiziţii publice reprezintă o utilizare adecvată a resurselor sau există o modalitate mai eficientă de realizare a acestei politici, utilizând alte instrumente de care autoritatea contractantă dispune?

[28] În baza articolului 19 din Directiva 2004/18/CE şi a articolului 28 din Directiva 2004/17/CE.


© 123RF

Exemple:

Franța: Municipalitatea din Angers a desemnat, în 2005, un punct național focal (consilier juridic de specialitate) pentru achizițiile publice responsabile din punctul de vedere al mediului, însărcinat cu dezvoltarea unor practici de achiziții publice responsabile din punct de vedere social în vederea transformării acestora într-o practică bine stabilită în cadrul operațiunilor de achiziții publice ale municipalității. Consilierul oferea servicii interne de formare în materie de achiziții publice durabile. Au fost oferite servicii de sensibilizare și de îndrumare atât pe parte tehnică, cât și pe parte juridică, în etapele de identificare a nevoilor, de pregătire și lansare a licitației și de analiză și evaluare a ofertelor primite, în strânsă cooperare cu întreprinderile. În ceea ce privește aspectele sociale, municipalitatea din Angers consideră că lucrările și serviciile publice reprezintă sectoare prioritare, în special construcțiile de clădiri, de drumuri publice și de parcuri și grădini publice.

Regatul Unit: Grupul operativ pentru achiziții publice durabile (Sustainable Procurement Task Force – SPTF), responsabil atât de aspectele sociale, cât și de cele de mediu, a fost înființat în mai 2005, iar în iunie 2006 și-a publicat planul de acțiune. Planul de acțiune a prezentat interesul economic pentru achizițiile publice durabile, a recomandat măsuri în șase mari domenii și a furnizat două instrumente care pot contribui la progresul organizațiilor: metodologia privind stabilirea priorităților și cadrul flexibil. Metodologia privind stabilirea priorităților reprezintă o abordare bazată pe riscuri care ajută organizațiile să își concentreze eforturile și resursele în mod adecvat. În loc să utilizeze numai date privind cheltuielile, această metodă permite organizațiilor să ia în considerare riscurile socio-economice și de mediu, potențialul acestora de a influența furnizorii și posibilitatea reală de a îmbunătăți durabilitatea. Cadrul flexibil este conceput pentru a ajuta organizațiile să înțeleagă măsurile necesare la nivel de organizare și de desfășurare pentru îmbunătățirea practicii de achiziții publice și realizarea achizițiilor publice durabile.

- Urmărirea vizibilității. Cât de vizibilă va fi politica responsabilă din punct de vedere social pentru public și personalul angajat? Schimbările majore, cum ar fi trecerea în cafenele la cafeaua produsă prin mijloace durabile/comercializată în mod etic, pot contribui la creșterea gradului de conștientizare cu privire la politică și conectarea sa la alte proiecte sociale.

- Analizarea perspectivelor de dezvoltare. Serviciile de stabilire a țintelor pentru achizițiile responsabile din punct de vedere social într-o etapă inițială a dezvoltării și marketingul ar putea da rezultate mai bune decât încercarea de a schimba caracteristicile sociale ale sectoarelor mature.

Prin urmare, punerea în practică a unei politici în materie de APRS va necesita o planificare strategică, și anume stabilirea priorităților în alegerea celor mai potrivite contracte în ceea ce privește APRS. Unele autorități contractante au ales să adopte o abordare coordonată și holistică a integrării aspectelor sociale.

4. Sporirea gradului de conştientizare cu privire la APRS şi implicarea principalelor părţi interesate

APRS prezintă importanţă pentru un număr mare de părţi interesate, care trebuie să se implice în procesul de elaborare a unei abordări privind APRS, pentru a dobândi încredere în acestea şi a-şi asuma angajamentul de a le îndeplini obiectivele. Printre principalele părţi interesate în materie de APRS se numără administraţia publică centrală, regională şi locală, potenţialii furnizori sau contractanţi, societatea civilă, organizaţiile patronale şi sindicale. Ar trebui să se organizeze ateliere de lucru, seminarii şi conferinţe pentru a reuni opinii cu privire la abordarea APRS. Acestea ar trebui să fie organizate în diferite etape ale procesului de elaborare, şi anume chiar la începutul acestui proces, când se formulează ideile, pe parcursul schiţării abordării şi către final, atunci când poate fi pusă la dispoziţie varianta finală.

În sfârşit, comunicarea eficientă cu privire la avantajele APRS, bunele practici şi poveştile de succes joacă, de asemenea, un rol cheie în realizarea de progrese. Este foarte important ca toate aceste părţi interesate să înţeleagă natura provocării şi rolul lor. Se vor înregistra rezultate mai bune prin intermediul unui parteneriat strâns şi ingenios între achizitori şi contractanţi.

Exemple:

Suedia: Administraţia regională a regiunii de sud-vest a Suediei organizează întâlniri pre-ofertare, deschise tuturor ofertanţilor potenţiali, pentru a explica orice cerinţe în materie de „proiectare pentru toţi" incluse în specificaţiile tehnice.

Regatul Unit: Pentru a furniza recomandări cu privire la modul în care sectorul achiziţiilor publice din Regatul Unit ar putea colabora mai bine cu IMM-urile, Ministerul Finanţelor din Regatul Unit (HM Treasury) şi Departamentul pentru Mediul de Afaceri, Întreprinderi şi Reformă în domeniul Reglementării (Department for Business Enterprise and Regulatory Reform) au lansat o sesiune de consultări online cu privire la întrebările cheie legate de obstacolele întâmpinate de IMM-uri în procesul de ofertare pentru contracte. Sesiunea de consultări a fost deschisă pe un site web şi a invitat în vederea participării achizitori, grupuri de părţi interesate şi furnizori. Ulterior, pentru a pune în aplicare recomandările rezultate, a fost desemnat un grup participant care să asigure o comunicare regulată cu echipele de proiect responsabile cu punerea în aplicare şi care să poată oferi clarificări cu privire la abordarea care urmează a fi adoptată.

Cooperarea între autorităţile publice care efectuează achiziţii reprezintă o altă modalitate de a extinde accesul la cunoştinţele şi know-how-ul social şi a face cunoscută în exterior această politică.

Exemplu:

Danemarca: APRS este una din temele abordate în analiza de piaţă realizată de National Procurement Ltd înainte de fiecare procedură de cerere de ofertă. Această organizaţie derulează programe de formare şi ateliere de lucru destinate tuturor furnizorilor. Aceasta încearcă să simplifice cât se poate de mult dosarul de licitaţie, astfel încât IMM-urile să dispună de resursele necesare depunerii unei oferte. Contractele cadru sunt, de obicei, divizate în mai multe loturi (de exemplu, pe criterii geografice), fără a depăşi pragurile fixate de directivele privind achiziţiile[*], pentru a le da furnizorilor o şansă de a depune o ofertă.

[*] Articolul 9 alineatul (3) din Directiva 2004/18/CE şi articolul 16 alineatul (2) din Directiva 2004/17/CE.

5. Punerea în aplicare a strategiei privind APRS

Strategia privind APRS trebuie să ofere detalii cu privire la modul în care APRS vor fi puse în aplicare și măsurile care trebuie luate pentru a înregistra progrese. Strategia va trebui să țină seama de factori precum:

- cadrul juridic și de reglementare;
- cadrul instituțional;
- structura de conducere;
- disponibilitatea capacității și resurselor profesionale;
- o abordare diferențiată în funcție de fiecare sector, luând în considerare caracteristicile specifice ale fiecărui domeniu;
- implicarea părților interesate.

În ceea ce privește modul de punere în aplicare a strategiei, trebuie să se ofere detalii cu privire la responsabilități, ținte, cu un grafic realist de atingere a acestora, structura de conducere pentru punerea lor în aplicare, resursele profesionale și financiare necesare și măsurile de monitorizare și raportare a progreselor înregistrate.

Printre măsurile care trebuie luate s-ar putea include instituirea unui grup operativ, elaborarea unui plan de acțiune, care să includă APRS în cadrul politicilor și procedurilor sau elaborarea unor orientări simplificate pentru gestionarii bugetelor și responsabilii cu achizițiile publice la toate nivelurile.

Edificarea capacităților ar putea implica programe de formare pentru personalul de conducere și personalul de execuție. De asemenea, aceasta ar putea implica schimbul de bune practici, dezvoltarea aptitudinilor necesare punerii în aplicare a APRS, prin includerea de aptitudini în materie de APRS în criteriile de selecție a candidaților și punerea la dispoziție, la nivel comunitar și/sau la nivel național, a informațiilor cu privire la inițiativele privind APRS.

Personalul însărcinat cu achizițiile ar trebui să dispună de cunoștințele juridice, financiare și sociale necesare pentru a decide în ce măsură și unde pot fi introduși sau pot fi cel mai bine introduși factorii sociali în procedura de achiziții publice, dacă aceștia se află la nivelul potrivit pentru a obține cel mai bun raport calitate/preț și dacă sunt în concordanță cu prioritățile sociale ale autorității contractante.

6. Măsurarea eficienței punerii în aplicare

Măsurarea eficienței punerii în aplicare a strategiei privind APRS și a rezultatelor acesteia implică instituirea de controale interne și externe, care ar trebui să evalueze rezultatele în raport cu țintele prezentate și cu standardele de performanță.

Măsurile interne trebuie să fie legate de sistemele de raportare existente, care vor trebui să fie adaptate pentru a lua în considerare obiectivele în materie de APRS. De asemenea, acestea trebuie să fie legate de procedurile interne de audit și ar putea include sancțiuni pentru neconformitate cu obiectivele APRS.

Măsurile externe ar trebui să includă auditarea independentă a performanței în materie de APRS. Acestea ar putea include și o analiză comparativă în raport cu performanțele anterioare și cu performanțele altor organizații.

Rezultatele auditurilor performanțelor în materie de APRS ar trebui să fie făcute publice și ar trebui să contribuie la revizuirea și actualizarea politicilor, obiectivelor și procedurilor în materie de APRS.



7. Prezentare generală a procesului de achiziții publice

Prin faptul că ar trebui să se țină seama în procesul de achiziții publice de aspectele sociale, este sugerat că achizitorii se raportează la două elemente principale:

- obținerea celui mai bun raport calitate/preț;
- asigurarea caracterului echitabil al procesului.

Cel mai bun raport calitate/preț: Autoritățile contractante sunt responsabile de obținerea celui mai bun raport calitate/preț pentru tot ceea ce achiziționează pe banii contribuabililor. Cel mai bun raport calitate/preț nu înseamnă neapărat acceptarea, în mod exclusiv, a ofertelor celor mai ieftine. Acest raport se referă la faptul că autoritatea contractantă trebuie să obțină cea mai bună ofertă în parametrii stabiliți. Cel mai bun raport calitate/preț ar putea fi definit drept combinația optimă dintre costul per total și calitate pentru a îndeplini cerințele utilizatorului final. De asemenea, raportul calitate/preț poate include aspecte sociale.

Asigurarea caracterului echitabil al procesului: A acționa echitabil înseamnă a respecta principiile pieței interne, pe care se bazează directivele privind achizițiile și legislația națională întemeiată pe acestea. Cel mai important dintre acestea este principiul egalității de tratament care prevede ca toți concurenții să beneficieze de șanse egale la obținerea contractului. Pentru a asigura aceste condiții de concurență loială, trebuie să se aplice, de asemenea, principiul transparenței.

- Exemple de dispoziții care aplică principiul egalității de tratament în directivele privind achizițiile sunt termenele-limită fixate pentru primirea ofertelor și cererilor de participare, normele comune privind specificațiile tehnice și interzicerea discriminării contractanților din alte state membre.
- Exemple ale aplicării principiului transparenței se găsesc în diferite dispoziții privind publicarea anunțurilor de participare și obligația autorităților contractante de a informa ofertanții în cauză cu privire la motivele respingerii ofertelor lor.

7.1. Importanța consultanței juridice

Normele CE în domeniul achizițiilor publice prevăd modul în care trebuie gestionat procesul de achiziții publice pentru a salvgarda principiile echității, nediscriminării și transparenței. Aceste norme permit să se țină seama de criteriile durabilității și egalității de șanse în anumite condiții. Consultanța juridică de specialitate cu privire la elaborarea unui plan de acțiune în materie de APRS survenită într-o etapă inițială elimină, fără îndoială, problemele de mai târziu.

7.2. Pregătirea procedurii de achiziții publice

Etapa pregătitoare a oricărei proceduri de achiziții publice este crucială, deoarece fiecare etapă se construiește pe etapele anterioare. Prin urmare, înainte de a începe procedura de licitație, autoritatea contractantă ar trebui să își aloce suficient timp pentru a defini obiectul contractului și mijloacele necesare atingerii rezultatelor finale. Etapa pregătitoare reprezintă, de asemenea, cea mai bună oportunitate de a identifica acele aspecte sociale relevante și adecvate, care pot fi luate în considerare în respectiva procedură.

8. Etape ale procedurii de achiziții publice şi abordări ale APRS

Potrivit logicii acestui proces, există în prezent cel puțin patru abordări de bază ale modului în care aspectele sociale sunt integrate în achizițiile publice.

O *primă* abordare apare atunci când achizitorul decide să includă criterii sociale chiar în obiectul contractului și/sau în specificațiile tehnice, care trebuie îndeplinite de

contractanții câștigători într-un mod care include criterii sociale[29]. Un exemplu este acela că echipamentele informatice trebuie să îndeplinească anumite criterii de accesibilitate.

În a *doua* abordare, ofertanților nu li se permite, în anumite condiții[30], să obțină contracte publice, în cazul unui comportament culpabil anterior dovedit, pentru a preveni atribuirea de contracte publice unor ofertanți care nu îndeplinesc un anumit standard de conduită socială.

A *treia* abordare urmărește să convingă ofertanții să respecte anumite standarde sociale și ține seama de reușita lor în acest sens în momentul atribuirii contractului. În practică, aceasta se poate traduce prin faptul că organismul public poate să ia în considerare anumite aspecte sociale în criteriile de atribuire[31].

A *patra* abordare se axează pe etapa ulterioară atribuirii contractului. Aceasta impune ca persoana căreia i-a fost atribuit contractil să respecte anumite condiții în exe-

Exemplu:

Spania: Guvernul Țării Bascilor a emis „instrucțiuni” privind integrarea aspectelor sociale și de mediu, precum și a altor criterii de ordin public în achizițiile publice de către instituțiile sale administrative. Acestea stabilesc criteriile sociale și de mediu care trebuie luate în considerare în toate procedurile de achiziții publice din regiune și în ce mod.

Principalul obiectiv al instrucțiunilor: Luarea în considerare de către administrație și entitățile publice din Țara Bascilor a aspectelor sociale și de mediu (ambele făcând parte din abordarea privind durabilitatea), alături de alte criterii de ordin public din domeniul achizițiilor publice.

Evaluare și monitorizare: Departamentele pentru ocuparea forței de muncă, incluziune socială, afaceri sociale și mediu ale Guvernului Țării Bascilor evaluează periodic performanța în materie de contracte. Evaluarea include formularea specificațiilor, modul în care acestea se aplică în procesul de atribuire a contractelor și executarea contractului.

Specificații tehnice: Instrucțiunile recomandă integrarea cerințelor de accesibilitate și de proiectare pentru toți în specificațiile tehnice.

Criterii de atribuire a contractelor: Atunci când există mai mult de un criteriu de atribuire, printre aceste criterii trebuie să se numere faptul că produsele și serviciile trebuie să fie adecvate pentru persoanele cu handicap (atunci când această adaptare depășește cerințele minime obligatorii prevăzute de lege). Atunci când grupurile defavorizate se numără printre beneficiarii serviciilor definite în obiectul contractului, caracteristicile referitoare la îndeplinirea nevoilor sociale ale acestora vor fi incluse în criteriile de atribuire.

Clauzele de executare a contractului: Instrucțiunile impun includerea în contract a unor clauze speciale de executare: de mediu, sociale și legate de alte politici publice. Obiectivele clauzelor speciale de executare a contractului sunt protecția mediului, sănătatea și securitatea, promovarea încadrării în muncă a grupurilor defavorizate, eliminarea de pe piața muncii a inegalității de șanse între femei și bărbați și combaterea șomajului.

Exemple de clauze de executare a contractului în Țara Bascilor:

1. Incluziunea pe piața muncii a șomerilor care își găsesc cu greu un loc de muncă: În acest sens, instrucțiunile prevăd că personalul responsabil de executarea contractului trebuie să includă un procent prestabilit de persoane defavorizate, precum șomeri, persoane cu handicap, femei șomere de lungă durată cu vârsta de peste 30 de ani, victime ale violenței domestice, persoane care suferă de boli mintale, părinți singuri fără loc de muncă, imigranți fără loc de muncă de cel puțin șase luni, șomeri de lungă durată (peste un an) și tineri șomeri.

2. Calitatea locurilor de muncă și drepturile fundamentale de muncă: Contractantul trebuie să asigure conformitatea cu Normele fundamentale de muncă ale OIM pe parcursul executării contractului în ceea ce privește producătorii (obiectul contractului) din lanțul de aprovizionare.

3. Sănătate și securitate în executarea contractului de lucrări și servicii de construcții.

[29] Condițiile în care aspectele sociale pot fi luate în considerare în obiectul contractului și/sau specificațiile tehnice sunt explicate ulterior în secțiunile „Definirea obiectului” și „Definirea cerințelor contractului”.

[30] Condițiile în care autoritățile contractante pot (sau, în anumite cazuri, au obligația) să excludă un ofertant din procedura de achiziții publice sunt explicate ulterior în secțiunea „Criterii de excludere”.

[31] Condițiile în care aspectele sociale pot fi luate în considerare drept criteriu de atribuire sunt explicate ulterior în secțiunea „Atribuirea contractului”.

cutarea contractului, ulterior atribuirii acestuia[32]. Acest model impune ca toţi contractanţii să se supună aceleiaşi cerinţe, cu toate că nu există nicio evaluare a capacităţii contractantului de a îndeplini anumite condiţii.

Aceste patru abordări de bază nu se succed neapărat, ci sunt combinate frecvent în cadrul aceleiaşi proceduri de achiziţii publice.

Dezvoltarea strategică şi stabilirea priorităţilor iniţiativelor în materie de APRS — PE SCURT

Identificaţi priorităţile naţionale şi locale relevante pentru APRS.

Revizuiţi strategia de achiziţii publice a organizaţiei şi identificaţi legătura existentă între APRS şi obiectivele şi abordările globale. Identificaţi modul în care APRS pot contribui la atingerea acestor obiective şi oferiţi organizaţiei un raport bun calitate/preţ.

Asiguraţi angajamentul politic la nivel înalt şi abilităţile de conducere pentru APRS.

Identificaţi produsele şi serviciile pe care autoritatea contractantă le achiziţionează şi care prezintă cel mai ridicat nivel de risc social şi/sau au cea mai mare capacitate de a spori rezultatele sociale.

Elaboraţi obiective şi un plan de acţiune în vederea abordării aspectelor sociale în achiziţiile publice.

Creşteţi gradul de conştientizare cu privire la APRS în rândul părţilor interesate.

Asiguraţi faptul că practicile de achiziţii publice sunt deschise unor organisme precum întreprinderile mici şi mijlocii, întreprinderile în domeniul economiei sociale şi sectorul voluntariatului şi a muncii în folosul comunităţii, indiferent de forma juridică luată de acestea.

[32] Condiţiile în care aspectele sociale pot fi luate în considerare în cadrul clauzelor de executare a contractului sunt explicate ulterior în secţiunea „Executarea contractului".

III. Identificarea nevoilor şi planificarea achiziţiilor

1. Importanța evaluării nevoilor reale

O măsură esențială care trebuie luată de autoritatea contractantă în această etapă pregătitoare, chiar anterior definirii obiectului contractului, este de a evalua nevoile sale reale.

De exemplu, autoritatea contractantă ar fi putut decide că nevoia sa este de a face cunoscute publicului anumite informații. Atunci când este posibil, aceasta ar trebui să includă o soluție cu aspecte sociale mai clare, cum ar fi diseminarea de informații în formate accesibile care să poată fi, de asemenea, folosită de publicul cu handicap.

Aceasta este o etapă în care sectorul public poate identifica cel mai bine standardele sociale pe care achizițiile publice le pot furniza. Aceasta necesită ca elementele implicate din „tabăra clienților", de la factorii de decizie politică până la executanți:

- să caute, în mod activ, oportunități de promovare a standardelor sociale;
- să asigure că oportunitățile sunt relevante pentru obiectul contractului și sunt rentabile;
- să se concentreze pe rezultatele cerute;
- să își sporească flexibilitatea pentru a se adapta cerințelor în schimbare pe durata proiectului[33];
- să identifice nevoile tuturor categoriilor de utilizatori de servicii, lucrări sau bunuri care trebuie achiziționate.

Prin urmare, pentru a fi eficientă, autoritatea contractantă ar trebui să își analizeze nevoile în mod funcțional, astfel încât să nu excludă niciun efect social.

2. Definirea obiectului

Odată ce autoritatea contractantă și-a evaluat nevoile, aceasta poate stabili mai ușor obiectul contractului. Acest **„obiect al contractului" se referă la produsul, serviciul sau lucrarea pe care autoritatea contractantă dorește să le achiziționeze**. Atunci când definesc obiectul unui contract, autoritățile contractante dispun de o mare libertate de a alege ceea ce doresc să achiziționeze, inclusiv mărfuri sau servicii care îndeplinesc standarde sociale, cu condiția ca astfel de standarde sociale să aibă legătură reală cu bunurile, serviciile și lucrările care urmează să fie achiziționate (care constituie obiectul contractului).

Exemple:

Standardele de accesibilitate pentru persoanele cu handicap pot fi incluse în obiectul unui contract de lucrări pentru construirea unei şcoli, întrucât acestea pot fi incluse în descrierea lucrărilor pe care autoritatea contractantă doreşte să le achiziţioneze şi pot fi legate de acestea.

- Pe de altă parte, condiţiile de muncă ale lucrătorilor care construiesc şcoala respectivă nu pot face parte din obiectul contractului, întrucât nu sunt legate de acesta, ci numai de modul în care contractul va fi executat. Cu toate acestea, în anumite împrejurări, pot fi incluse cerinţe legate de condiţiile de muncă[*] în clauzele de executare a contractului.
- În contractele de achiziţii de servicii, autoritatea contractantă poate menţiona în obiectul contractului că serviciile prestate trebuie să răspundă nevoilor tuturor categoriilor de utilizatori, inclusiv categoriile defavorizate sau excluse din punct de vedere social.

[*] Toate clauzele de executare a contractului, inclusiv cele referitoare la condițiile de muncă, trebuie să fie legate de executarea contractului și, din motive de transparență, trebuie să fie publicate din timp în anunțul de participare. Pentru mai multe detalii, consultați secțiunea „Norme care reglementează clauzele de executare a contractului".

[33] În măsura în care astfel de schimbări ale condițiilor inițiale ale contractului de achiziții publice au fost prevăzute în contractul inițial de licitație sau sunt justificate de una din condițiile enumerate în directivele privind achizițiile (în special, articolele 31 și 61 din Directiva 2004/18/CE referitoare la atribuirea de contracte suplimentare de lucrări, de furnizare de bunuri, de prestare de servicii) și respectă orice alte norme naționale care ar putea exista pe această temă.


© 123RF

Accesibilitatea, de exemplu, este adesea introdusă drept o caracteristică a mărfurilor sau serviciilor care sunt achiziţionate. Astfel de achiziţii ar trebui făcute fără a denatura piaţa, de exemplu, fără a limita sau a împiedica accesul pe piaţă. Procesul de stabilire a obiectului contractului va conduce, în general, la o descriere a principalelor caracteristici ale produsului, serviciului sau lucrării în cauză, însă poate lua, de asemenea, forma unei definiţii formulate în termeni de performanţe.

Pe de altă parte, aspectele care nu au legătură reală cu bunurile, lucrările sau serviciile pe care autoritatea contractantă doreşte să le achiziţioneze nu pot fi incluse în obiectul contractului.

În principiu, autoritatea contractantă **are libertatea de a defini obiectul contractului potrivit nevoilor sale**. Legislaţia privind achiziţiile publice nu se referă atât de mult la achiziţiile propriu-zise ale autorităţilor contractante, ci mai ales la modul în care acestea sunt efectuate. Din acest motiv, niciuna dintre directivele privind achiziţiile nu restricţionează obiectul contractului ca atare.

Cu toate acestea, **libertatea de a defini obiectul contractului nu este nelimitată**. În unele cazuri, alegerea unui anumit produs, serviciu sau lucrare ar putea denatura condiţiile de concurenţă reală în materie de achiziţii publice pentru companii din întreaga UE. **Trebuie să existe anumite garanţii**. Aceste garanţii constau, în primul rând, în faptul că dispoziţiile TFUE în materie de nediscriminare, libertate de a presta servicii şi liberă circulaţie a mărfurilor se aplică în toate cazurile şi, prin urmare, atât în cazul contractelor de achiziţii publice care se situează sub pragurile fixate de directivele privind achiziţiile, cât şi în cazul oricăror aspecte ale contractelor care nu sunt în mod explicit reglementate de aceste directive.

În practică, acest lucru înseamnă că în toate cazurile, autoritatea contractantă trebuie să asigure că respectivul contract nu va afecta accesul pe piaţa sa naţională al altor operatori din UE sau din ţări cu drepturi echivalente[34]. În ceea ce priveşte contractele reglementate de directivele privind achiziţiile, principiul nediscriminării se aplică dincolo de naţionalitate şi impune o egalitate strictă de tratament între toţi candidaţii/ofertanţii cu privire la toate aspectele procedurii.

O a doua garanţie, analizată în următorul capitol, constă în faptul că, în conformitate cu normele privind achiziţiile publice, specificaţiile tehnice utilizate pentru a defini obiectul contractului nu trebuie să fie formulate în mod discriminatoriu şi trebuie să fie relevante pentru obiectul contractului.

În plus, legislaţia comunitară existentă şi legislaţia naţională care este conformă cu legislaţia comunitară referitoare la aspectele sociale sau la alte aspecte, ar putea, de asemenea, limita sau influenţa libertatea de a alege cu privire la obiectul contractului.

[34] De exemplu, operatori din ţări care sunt obligate în temeiul Acordului OMC privind achiziţiile publice.

3. Sporirea accesului la oportunităţile în materie de achiziţii publice

3.1. Îmbunătățirea accesului la oportunitățile în materie de achiziții publice

Cu toate acestea, anumite categorii de ofertanți pot întâmpina mai multe dificultăți decât altele în pătrunderea pe piața achizițiilor publice (de exemplu, IMM-urile). Achizitorii pot soluționa aceste dificultăți, însă nu li se permite să privilegieze anumite categorii de ofertanți. Legislația UE permite acțiunile pozitive ale achizitorilor, însă nu discriminarea pozitivă[35].

În schimb, scopul este acela de a garanta condiții de concurență loială, astfel încât achizitorii să ofere întreprinderilor mai slab reprezentate aceleași oportunități de a obține contracte publice precum alți furnizorii calificați. Astfel, poate fi încurajată concurența, atrăgând mai multe companii în procesul de licitație. Se pot lua diverse măsuri, în următoarele limite:

- încurajarea marilor organizații de a aborda problema diversității furnizorilor pe o bază voluntară, prin asigurarea de șanse egale diferiților furnizori în calitate de subcontractanți și prin promovarea egalității și diversității[36];

- stimularea participării unor furnizori diverși, prin publicarea unui plan preliminar al celor mai importante activități în materie de achiziții publice, identificarea contractelor importante care urmează să fie scoase la licitație în următoarele 12 luni;

- organizarea de evenimente destinate cunoașterii cumpărătorilor, deschise tuturor candidaților potențiali pentru a se familiariza cu nevoile și prioritățile de acțiune ale autorității și pentru a asigura astfel o mai mare transparență și accesibilitate a procesului de achiziții publice;

- dezvoltarea de programe de sprijin pentru întreprinderi, în vederea îmbunătățirii capacității diverșilor mici furnizori și pentru a oferi orientări cu privire la procesul de achiziții publice.

Ce nu este permis — exemple

- Cu excepția dispozițiilor speciale referitoare la ateliere protejate[*] și la programe de ocupare protejate, achizitorilor nu li se permite să rezerve executarea contractelor anumitor categorii de firme, întrucât o astfel de situație ar constitui o încălcare a cerințelor privind egalitatea de tratament prevăzute de legislația comunitară.

Cu toate acestea, este posibil în domeniul serviciilor sociale ca, în cazuri excepționale, când se îndeplinesc anumite condiții specifice, executarea anumitor contracte să fie rezervată unor operatori nonprofit[**]. Pentru aceasta, este nevoie de o legislație națională care să reglementeze această activitate specifică și să prevadă restricționarea accesului la anumite servicii în beneficiul operatorilor nonprofit. Totuși, orice astfel de lege națională ar constitui o restricție adusă articolelor 49 și 56 din TFUE privind libertatea de stabilire și libera circulație a serviciilor și ar trebui să fie justificată de la caz la caz. Potrivit jurisprudenței Curții, o astfel de restricție ar putea fi justificată, în special, dacă este necesară și proporțională pentru atingerea anumitor obiective sociale urmărite de sistemul național de protecție socială.

- Autoritatea contractantă nu poate limita concurența la ofertanți care dețin deja un birou într-o anumită zonă geografică, însă clauzele de executare a contractului pot impune ca ofertantul câștigător să deschidă o filială sau un birou într-o anumită zonă, dacă acest lucru se justifică în scopul executării cu succes a contractului (de exemplu, pentru coordonarea unui contract complex de construcții la fața locului).

[*] Care, având în vedere caracteristicile lor, ar putea să nu reușească să obțină contracte în condiții normale de concurență (a se vedea capitolul III, secțiunea 3.2, *„Rezervări pentru atelierele protejate”*.

[**] A se vedea Hotărârea Curții din 17 iunie 1997 în Hotărârea din 17 iunie 1997, Sodemare și alții, C70/95 Rec., p. I3395. A se vedea, de asemenea, răspunsul la întrebarea 2.7 din Documentul de lucru al serviciilor „Întrebări frecvente privind aplicarea normelor de achiziții publice în serviciile sociale de interes general”, disponibil la: http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/sec_2007_1514_en.pdf.

[35] Având în vedere excepția prevăzută la articolul 28 din Directiva 2004/17/CE și la articolul 19 din Directiva 2004/18/CE, care permite, în anumite condiții, rezervarea contractelor atelierelor protejate sau prevăd ca astfel de contracte să fie executate în contextul programelor de ocupare protejate.

[36] Totuși, având în vedere că discriminarea pozitivă nu este permisă, autoritățile contractante nu pot favoriza, în etapa atribuirii contractelor, ofertanții care utilizează o categorie specifică de furnizori sau subcontractanți (de exemplu, IMM-uri). În mod similar, autoritățile contractante nu pot impune, în clauzele de executare a contractului, ca un anumit procent de furnizori sau subcontractanți să fie IMM-uri sau alte categorii specifice.

Exemple:

Regatul Unit: Greater London Authority (GLA) a adoptat o politică de promovare a unui grad mai mare de diversitate în rândul furnizorilor din sectorul privat. Scopul este de a garanta „condiții de concurență loială", astfel încât „să oferim întreprinderilor mai slab reprezentate aceleași oportunități de a obține contracte din partea GLA precum alți furnizori calificați[*]". GLA face o distincție între acțiunea pozitivă (pe care o acceptă) și discriminarea pozitivă (pe care o respinge). GLA Group s-a angajat într-un proces de revizuire a procedurilor sale de achiziții publice pentru a elimina barierele din calea IMM-urilor și a altor diferiți furnizori care concurează în vederea obținerii unui contract. Au fost elaborate proceduri de achiziții publice pentru contracte mari în vederea abordării problemei diversității furnizorilor, prin asigurarea de şanse egale diferiților furnizori în calitate de subcontractanți și prin promovarea egalității și diversității. GLA Group își monitorizează cu regularitate cheltuielile efectuate cu IMM-urile și alte întreprinderi pentru a identifica tendințe și a contribui mai mult la activități în vederea îmbunătățirii procedurilor sale de achiziții.

A fost inițiată o revizuire a procedurilor de achiziții publice pentru a identifica potențialul IMM-urilor de a depune oferte pentru obținerea de contracte și s-au solicitat reacții din partea furnizorilor existenți cu privire la procedurile de achiziții publice ale GLA, în vederea identificării măsurilor care să le facă mai accesibile.

În plus, prin intermediul London Development Agency (LDA), GLA Group stabileşte în mod activ o legătură între procedurile sale de achiziții publice și programele de sprijin pentru întreprinderi care îmbunătățesc capacitatea diverşilor furnizori mici de a depune oferte pentru obținerea de contracte în sectorul public. Acest proces poate îmbunătăți şansele întreprinderilor de a câștiga contracte la GLA Group și de a asigura GLA Group o bază mai concurențială de ofertanți.

Irlanda: Scopul programului de încurajare a participării la licitații (Go-Tender Programme), derulat de InterTrade Ireland, a fost acela de „a crea oportunități comerciale transfrontaliere pentru IMM-uri pe piața achizițiilor publice din întreaga insulă, prin organizarea unor ateliere de lucru la nivel regional cu obiective atent stabilite". Obiectivele programului au constat în sporirea gradului de conştientizare în rândul furnizorilor, în special în ceea ce privește contractele transfrontaliere și în crearea de oportunități transfrontaliere pentru IMM-uri pe piața irlandeză a achizițiilor publice din întreaga insulă, furnizarea de informații IMM-urilor cu privire la piața sectorului public din întreaga insulă, dezvoltarea aptitudinilor necesare pentru câștigarea contractelor și furnizarea de sprijin direct în procesul de ofertare pentru obținerea de contracte. În ultimii trei ani, au avut loc prezentări în cadrul a 30 de ateliere de lucru la care au participat peste 400 de IMM-uri furnizoare. Mulți dintre acești furnizori au reușit să obțină contracte în sectorul public din Irlanda, Irlanda de Nord și din întreaga Europă.

[*] Centrul Internațional de Formare al Organizației Internaționale a Muncii (ITC-ILO), „Studiul privind integrarea aspectelor sociale în achizițiile publice din UE".

- Divizarea contractelor în loturi facilitează în mod evident accesul IMM-urilor atât din punct de vedere cantitativ (dimensiunea poate corespunde mai bine capacității de producție a IMM-urilor), cât și din punct de vedere calitativ (conținutul loturilor poate corespunde mai bine domeniilor de activitate ale IMM-urilor). Acest lucru este posibil, cu condiția ca divizarea contractelor să nu se efectueze în scopul evitării aplicării directivelor privind achizițiile[37].

Exemplu:

Franța: Pentru a crea o bază concurențială cât mai largă, regula generală este de a atribui contracte sub formă de loturi separate. Cu toate acestea, autoritățile contractante au libertatea de a atribui contracte întregi, atunci când consideră că divizarea în loturi ar restrânge concurența sau ar risca să îngreuneze din punct de vedere tehnic sau să mărească costurile executării contractului.

[37] Articolul 9 alineatele (3) și (5) din Directiva 2004/18/CE și articolul 17 alineatele (2) și (6) din Directiva 2004/17/CE.

3.2. Rezervări pentru ateliere protejate

Directivele privind achiziţiile[38] includ, totuşi, o dispoziţie explicită care le permite statelor membre „să rezerve dreptul de participare la procedurile de atribuire a contractelor de achiziţii publice atelierelor protejate" sau „pot rezerva executarea contractelor în cadrul programelor de ocupare protejate".

Explicaţia este că „atelierele protejate şi programele de ocupare protejate contribuie în mod eficient la promovarea integrării sau reintegrării persoanelor cu handicap pe piaţa muncii. Cu toate acestea, este posibil ca astfel de ateliere să nu fie în măsură să obţină contracte în condiţii normale de concurenţă[39]." Prin urmare, trebuie să se permită statelor membre să acorde întâietate, pentru ca astfel de ateliere să existe fără a trebui să concureze cu alţi operatori economici.

În temeiul dispoziţiilor directivelor privind achiziţiile, menţionate anterior, o astfel de rezervare este permisă numai în anumite condiţii:

- orice astfel de rezervare trebuie să fie iniţiată de un stat membru prin intermediul legislaţiei şi nu poate fi decisă *ad hoc* de organisme publice, în absenţa unei legislaţii naţionale care să permită rezervarea respectivă;
- cel puţin 50 % din angajaţii unor astfel de ateliere protejate sau programe de ocupare protejate trebuie să fie persoane cu handicap;
- în funcţie de natura şi gravitatea handicapului lor, angajaţii în cauză nu pot desfăşura activităţi ocupaţionale în condiţii normale.

Atunci când statele membre se prevalează de aceste dispoziţii, anunţul de participare trebuie să menţioneze acest lucru, iar sfera preferinţelor trebuie inclusă în anunţurile de informare prealabilă (AIP) şi în anunţurile de participare[40].

Exemple:

Germania: Decretul federal din 10 mai 2005 privind contractele destinate atelierelor pentru persoane cu handicap prevede că agenţiile de achiziţii publice trebuie să rezerve o parte din bugetul lor contractelor care pot fi atribuite atelierelor pentru lucrătorii cu handicap. Acest lucru poate presupune chiar contracte mari de bunuri şi servicii. Participarea este limitată la ateliere pentru lucrătorii cu handicap[*]. Cu toate acestea, respectivele ateliere trebuie să concureze în cadrul procedurilor de atribuire de contracte de achiziţii publice şi să depună oferte solide din punct de vedere economic. Mai mult, autorităţile contractante trebuie să îndeplinească cerinţele generale de transparenţă prevăzute de Ordinul privind achiziţiile publice. Se pare că multe municipalităţi au o politică de achiziţii publice favorabilă lucrătorilor cu handicap. Aceste ateliere sunt adesea deţinute în totalitate sau parţial de municipalităţile care atribuie contractele.

Franţa: Articolul L323-1 din *Code du travail* (Codul muncii) al Franţei obligă angajatorii din sectoarele privat şi public (cu peste 25 de angajaţi) să aloce cel puţin 6 % din posturi persoanelor cu handicap. În temeiul articolului L323-8 din cod, angajatorii, în special agenţiile de achiziţii publice, pot îndeplini parţial această obligaţie prin atribuirea de contracte companiilor care sprijină încadrarea în muncă a persoanelor cu handicap. În contextul achiziţiilor publice, acest lucru va consta în rezervarea anumitor contracte entităţilor în care peste % din personalul angajat este reprezentat de persoanele cu handicap, în conformitate cu articolul 19 din Directiva 2004/18.

[*] Condiţiile în care autorităţile contractante pot rezerva contracte pentru atelierele cu persoane cu handicap sunt stabilite la articolul 19 din Directiva 2004/18/CE şi articolul 28 din Directiva 2004/17/CE.

[38] Articolul 28 din Directiva 2004/17/CE şi articolul 19 din Directiva 2004/18/CE se referă la „ateliere protejate" şi la „programe de ocupare protejate" „în cazul în care majoritatea lucrătorilor implicaţi sunt persoane cu handicap". Astfel de entităţi pot fi cunoscute sub diferite denumiri în diferite state membre. De asemenea, trebuie amintit faptul că articolul 28 din Directiva 2004/17/CE şi articolul 19 din Directiva 2004/18/CE reglementează **toate entităţile similare (indiferent de denumirea acestora),** cu condiţia ca (a) cel puţin 50 % din personalul angajat să fie persoane cu handicap şi (b) aceştia să respecte condiţiile stabilite la articolele menţionate anterior.

[39] Considerentul (28) din Directiva 2004/18/CE şi considerentul (39) din Directiva 2004/17/CE.

[40] Directiva 2004/18/CE, anexa VII şi Directiva 2004/17/CE, anexa XIII: Anunţurile de informare prealabilă şi anunţurile de participare la contractele de achiziţii publice trebuie să indice, după caz, „dacă este vorba de un contract de achiziţii publice rezervat atelierelor protejate sau a cărui executare este prevăzută în cadrul unui program protejat de muncă".

Identificarea nevoilor şi planificarea achiziţiilor — PE SCURT

În procedurile individuale de achiziţii publice:

Identificaţi nevoile autorităţii contractante şi exprimaţi-le în mod adecvat.

Analizaţi modul şi măsura în care posibilele obiective sau obligaţii în materie de politică socială sunt compatibile cu prezenta procedură de achiziţii publice.

Aplicaţi testele privind capacitatea financiară şi raportul calitate/preţ, inclusiv evaluarea beneficiilor şi costurilor de a utiliza achiziţiile publice pentru îndeplinirea unor obiective sociale.

Identificaţi obiectul contractului şi în ce măsură obiectivele sociale ar trebui sau pot să fie menţionate ca făcând parte din obiectul contractului.

Îmbunătăţiţi accesul la oportunităţile de achiziţii publice prin crearea de condiţii de concurenţă loială, astfel încât furnizorii din categoria întreprinderilor mai slab reprezentate să beneficieze de aceleaşi oportunităţi de a obţine contracte publice precum alţi furnizorii calificaţi (cu condiţia ca acest lucru să nu conducă la „discriminare pozitivă").

Analizaţi cel mai bun mod de a comunica în exterior politica autorităţii contractante, asigurând un nivel optim de transparenţă pentru

IV. Contractul

A. Definirea cerințelor contractului

1. Elaborarea specificațiilor tehnice

Odată definit obiectul contractului de către autoritatea contractantă, aceasta trebuie să-l transpună în specificații tehnice detaliate măsurabile, care să poată fi aplicate direct în procedura de achiziții publice.

Prin urmare, specificațiile tehnice îndeplinesc trei funcții:

- Descriu cerințele în materie de achiziții publice, astfel încât companiile să se poată decide dacă sunt interesate. Astfel, acestea determină nivelul de concurență.
- Furnizează cerințe măsurabile, în funcție de care sunt evaluați ofertanții.
- Reprezintă criterii minime de conformitate. Dacă nu sunt clare și corecte, vor genera, în mod inevitabil, oferte necorespunzătoare. Ofertele neconforme cu specificațiile tehnice trebuie să fie respinse.

În temeiul normelor comunitare în domeniul achizițiilor publice, autoritatea contractantă poate doar să evalueze sau să compare propunerile ofertanților în funcție de cerințele specificațiilor tehnice. În mod similar, autoritatea contractantă poate doar să evalueze competența ofertanților de a îndeplini cerințele specificațiilor. Specificațiile sunt publicate într-o etapă timpurie a procesului de licitație, motiv pentru care autoritățile sunt obligate să asigure prima dată corectitudinea cerințelor acestora.

Specificațiile tehnice trebuie **să fie relevante pentru obiectul contractului**. Cerințele fără nicio legătură cu produsul sau serviciul în sine, cum ar fi cazul unei cerințe legate de modul în care o întreprindere este condusă, nu constituie specificații tehnice în sensul directivelor privind achizițiile. Prin urmare, cerințele referitoare, de exemplu, la recrutarea personalului din rândul anumitor grupuri (persoane cu handicap, femei etc.) nu constituie specificații tehnice. De asemenea, o etichetă referitoare la „capacitatea socială" a unei întreprinderi nu poate constitui o „specificație tehnică" în sensul directivelor privind achizițiile.

În plus, directivele privind achizițiile prevăd că specificațiile tehnice nu trebuie **să reducă concurența**[41], trebuie să fie **transparente**[42] și nu trebuie **să discrimineze** potențiali contractanți din afara statului membru al autorității contractante[43].

Ce este permis — câteva exemple

- Să se solicite, în cadrul unui contract de lucrări, măsuri pentru evitarea accidentelor la locul de muncă și condiții speciale de depozitare a substanțelor periculoase pentru protejarea sănătății și siguranței lucrătorilor.
- Să se solicite conformitatea cu anumite caracteristici ergonomice ale produselor, în vederea asigurării accesului tuturor categoriilor de utilizatori, inclusiv al persoanelor cu handicap[*].

Ce nu este permis — câteva exemple

- Să se solicite ca un centru de informare externalizat, care furnizează suport online și telefonic (care ar putea fi furnizat fără probleme din orice loc), să fie situat într-un oraș anume.
- Să se publice specificații pentru un contract în domeniul gestionării locuințelor, iar ulterior să selecteze ofertanții pe baza faptului că aceștia ar putea, de asemenea, să achiziționeze pe viitor case, dacă autoritatea ar decide să privatizeze sectorul locuințelor.

[*] A se vedea articolul 23 din Directiva 2004/18/CE și articolul 34 din Directiva 2004/17/CE.

[41] Articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2004/18/CE.

[42] Articolul 23 alineatul (1) din Directiva 2004/18/CE.

[43] Articolul 23 alineatul (3) din Directiva 2004/18/CE.

2. Utilizarea specificaţiilor formulate în termeni de performanţe sau de cerinţe funcţionale

Directivele privind achiziţiile permit, în mod explicit, autorităţilor contractante să aleagă între specificaţii formulate prin trimitere la standarde tehnice sau la cerinţe formulate în termeni de performanţe/cerinţe funcţionale[44]. O abordare formulată în termeni de performanţe/de cerinţe funcţionale permite o sferă mai largă a creativităţii pieţei şi, în unele cazuri, va provoca piaţa să dezvolte soluţii tehnice inovatoare. Dacă autoritatea contractantă optează pentru această abordare, specificaţiile tehnice nu trebuie să fie prea detaliate.

> Prin faptul că au posibilitatea de a defini specificaţiile tehnice în termeni de performanţe sau de cerinţe funcţionale, autorităţile contractante pot căuta soluţii inovatoare adaptate mai bine nevoilor lor. De exemplu, cerinţele în materie de accesibilitate a unui produs pot fi definite fie prin stabilirea unor standarde tehnice foarte detaliate, fie prin stabilirea unor standarde în baza unor cerinţe funcţionale în materie de accesibilitate. A doua opţiune poate stimula operatorii economici să propună soluţii inovatoare în ofertele lor.

Întrucât opţiunile disponibile pe piaţă în materie de specificaţii formulate în termeni de performanţe pot varia foarte mult, autoritatea contractantă ar trebui să asigure că specificaţiile sale sunt suficient de clare încât să îi permită realizarea unei evaluări corecte şi legitime.

Proiectele mai mari şi complexe ar putea include în sfera lor mai multe aspecte sociale de care ar trebui să se ţină seama, însă, indiferent de dimensiunea proiectului, specificaţiile trebuie:

- să fie precise cu privire la rezultatele şi randamentul cerut şi să încurajeze ofertanţii să îşi utilizeze aptitudinile şi experienţa pentru a concepe soluţii;
- să fie suficient de generale pentru a permite ofertanţilor să confere plusvaloare, însă nu atât de generale încât aceştia să se simtă expuşi unor riscuri greu de cuantificat şi, prin urmare, să mărească preţurile;
- să fie legate de obiectul contractului, ţinând în acelaşi timp seama de obiectivele politicilor în cauză, inclusiv politici de importanţă majoră şi obligaţii legale, precum şi de sondajele de piaţă cu privire la ce poate furniza industria.

3. Utilizarea variantelor

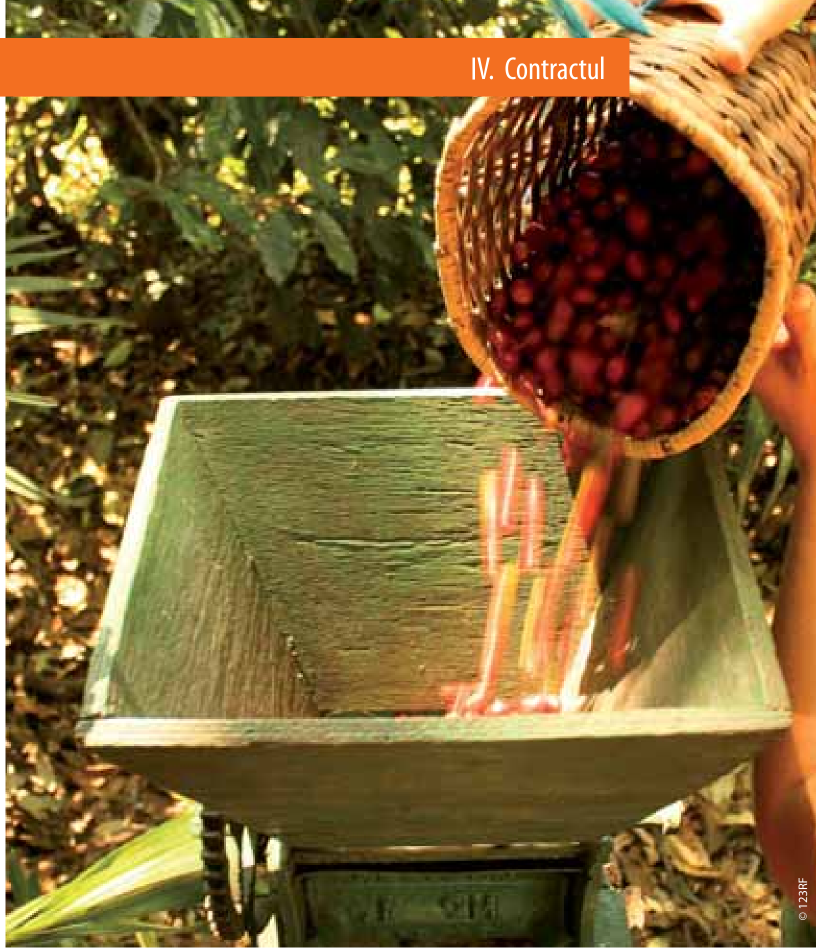
Dialogul cu potenţialii ofertanţi anterior finalizării specificaţiilor poate contribui la identificarea oportunităţilor de a promova egalitatea de şanse şi durabilitatea. Aceste discuţii pot stabili sfera cea mai potrivită a cerinţelor, astfel încât acestea să fie valabile din punct de vedere comercial, prin ajungerea la înţelegeri raţionale cu privire la alocarea şi gestionarea riscurilor. Compararea serviciilor actuale cu cele furnizate în alte părţi ar putea fi, de asemenea, utilă. Atunci când se utilizează aceste tehnicii, trebuie să se aibă în vedere evitarea avantajării unui furnizor anume.

Chiar şi în urma unei asemenea cercetări de piaţă, este posibil ca, în continuare, autoritatea contractantă să nu ştie cum să integreze cel mai bine standardele sociale în specificaţiile tehnice. În acest caz, ar putea fi util să se solicite potenţialilor ofertanţi să depună variante responsabile din punct de vedere social. Acest lucru înseamnă că autoritatea contractantă ar trebui să stabilească un set minim de specificaţii tehnice pentru produsul pe care doreşte să îl achiziţioneze, care se vor aplica atât ofertei neutre, cât şi variantei acesteia responsabile din punct de vedere social. În cazul acesteia din urmă, autoritatea contractantă va adăuga o dimensiune socială specificaţiilor tehnice[45].

Atunci când sunt trimise ofertele, autoritatea contractantă le poate compara pe toate (atât pe cele neutre, cât şi pe cele responsabile din punct de vedere social), pe baza aceluiaşi set de criterii de atribuire a contractelor

[44] Articolul 23 alineatul (3) din Directiva 2004/18/CE.

[45] Această dimensiune socială trebuie, desigur, să fie relevantă pentru obiectul contractului (şi anume, bunurile, serviciile sau lucrările pe care autoritatea contractantă doreşte să le achiziţioneze) şi să respecte toate normele şi principiile comunitare aplicabile specificaţiilor tehnice în achiziţiile publice.



de achiziţii publice. Prin urmare, autoritatea contractantă poate utiliza variante pentru a sprijini standardele sociale, prin acceptarea comparaţiei dintre soluţiile standard şi opţiunile sociale (bazate pe aceleaşi cerinţe tehnice standard). Companiile sunt libere să depună oferte bazate fie pe soluţia standard, fie pe variantă, cu excepţia cazului în care autoritatea contractantă dispune altfel.

Înainte ca autoritatea contractantă să poată accepta variante în cadrul unei proceduri de achiziţii publice[46], aceasta trebuie să menţioneze din timp în dosarul de licitaţie:

- că variantele vor fi acceptate;
- specificaţiile sociale minime pe care variantele trebuie să le respecte (de exemplu, o mai bună performanţă socială);
- cerinţe specifice pentru depunerea variantelor de ofertă (cum ar fi solicitarea unui plic separat care să indice varianta sau care să indice faptul că o variantă poate fi depusă numai împreună cu o ofertă neutră).

Achizitorii care permit variante pot compara ofertele neutre cu variantele responsabile din punct de vedere social – pe baza unor criterii de atribuire identice – şi evalua propunerile ofertanţilor de câştiguri suplimentare prin respectarea standardelor sociale şi decide dacă acestea sunt convenabile.

Exemplu:

Un exemplu este cel al achiziţiilor publice de servicii de catering pentru o administraţie publică, în care o autoritate contractantă ar putea invita furnizorii să prezinte, pe lângă oferta neutră (standard), o variantă care va include şi o dimensiune socială (pregătirea unor alimente cu un conţinut scăzut de calorii, nesărate şi care să respecte normele alimentaţiei cuşer, pentru a răspunde nevoilor de natură medicală sau religioasă a tuturor categoriilor de utilizatori).

[46] A se vedea articolul 24 din Directiva 2004/18/CE şi articolul 36 din Directiva 2004/17/CE.

4. Etichete sociale şi implicaţiile comerţului etic

O autoritate contractantă ar putea să dorească să achiziţioneze mărfuri care să contribuie la dezvoltarea durabilă (denumite în continuare „mărfuri din comerţul etic"). În respectivul caz, aceasta poate lua în considerare în caietul de sarcini aspecte relevante, însă nu poate solicita ca produsele să poarte o etichetă/certificare „comerţ etic" specifică[47], deoarece această practică ar limita accesul la contractare al produselor care nu beneficiază de o astfel de certificare, dar îndeplinesc standarde similare în materie de comerţ durabil. Acesta este un principiu general care se aplică nu numai în cazul etichetelor „comerţ etic", ci tuturor etichetelor care necesită o certificare prealabilă a operatorilor economici sau a produselor lor. De asemenea, o autoritate contractantă care doreşte să achiziţioneze produse ecologice („bio"), nu poate solicita o etichetă ecologică, însă poate impune, în dosarul de licitaţie, respectarea anumitor criterii în cazul agriculturii biologice.

[47] În sensul acestui ghid, „eticheta/certificarea «comerţ etic»" înseamnă orice sistem neguvernamental de asigurare a durabilităţii comerciale (de exemplu, comerţ echitabil, FairTrade, Max Havelaar, Utz, Rainforest Alliance etc.). Pentru mai multe detalii privind comerţul echitabil şi alte sistemele neguvernamentale de asigurare a durabilităţii comerciale, a se vedea Comunicarea Comisiei COM(2009) 215 final din 5 mai 2009 „Contribuind la dezvoltarea durabilă: Rolul *comerţului echitabil* şi al sistemelor neguvernamentale de asigurare a durabilităţii comerciale", disponibilă la: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/may/tradoc_143089.pdf.

(a) Cerințele în materie de durabilitate pot fi integrate în specificațiile tehnice ale unei licitații publice, cu condiția ca aceste criterii să fie legate de obiectul contractului în cauză[48] și să asigure conformitatea cu alte norme comunitare relevante în materie de achiziții publice[49] și cu principiile egalității de tratament și ale transparenței.

O autoritate contractantă care dorește să achiziționeze mărfuri din comerțul etic, poate face acest lucru prin definirea criteriilor relevante de durabilitate în cadrul specificațiilor sale tehnice pentru mărfuri. Odată hotărât obiectul contractului de achiziții publice de către autoritatea contractantă (ce tip generic de produse trebuie achiziționate), aceasta poate defini specificațiile tehnice ale produselor respective[50]. Totuși, cerințele trebuie să se refere la caracteristicile sau performanțele produselor (de exemplu, material reciclat) sau procesul de producție (de exemplu, cultivat organic).

Cerințele referitoare la condițiile de muncă ale lucrătorilor implicați în procesul de producție a mărfurilor care trebuie achiziționate nu pot fi luate în considerare în specificațiile tehnice, deoarece acestea nu reprezintă specificații tehnice în sensul directivelor privind achizițiile. În anumite condiții, acestea pot fi totuși incluse în clauzele de executare a contractului[51].

Autoritățile contractante care intenționează să achiziționeze bunuri din comerțul etic nu ar trebui doar „să decupeze și să lipească" toate specificațiile tehnice referitoare la o etichetă/certificare „comerț etic"[52] în cadrul specificațiilor tehnice referitoare la achizițiile lor și, cu atât mai puțin, să desemneze o anumită etichetă sau certificare „comerț etic" specifică. Acestea ar trebui în schimb să analizeze subcriteriile care stau la baza etichetei sau certificării „comerț etic" și să le utilizeze doar pe cele care sunt relevante pentru obiectul achiziției lor. Autoritățile contractante ar putea stipula care etichete/certificări „comerț etic" se consideră că îndeplinesc aceste criterii, însă trebuie să permită întotdeauna și alte mijloace de probă. Autoritățile contractante trebuie să permită întotdeauna ofertanților să dovedească respectarea acestor cerințe prin utilizarea etichetelor/certificărilor „comerț etic" adecvate sau prin alte mijloace de probă.

(b) Criterii de durabilitate (inclusiv criterii sociale) pot fi, de asemenea, incluse **în clauzele de executare a contractului**, cu condiția să fie relevante pentru executarea contractului în cauză[53] (de exemplu,

Exemple:

Dacă o autoritate contractantă dorește să achiziționeze cafea sau fructe din comerțul etic, poate introduce, de exemplu, în condițiile de executare ale contractului de achiziții publice o clauză care să solicite ca furnizorul să plătească producătorilor un preț care să le permită să își acopere costurile de producție durabilă, precum salarii și condiții de muncă decente pentru lucrătorii implicați, metode de producție ecologice și îmbunătățiri ale procesului de producție și condițiilor de muncă.

Germania: Orașul Düsseldorf

Punctul 7.3 din Ordinul privind achizițiile publice pentru orașul Düsseldorf din landul Renania de Nord-Westfalia (*Vergabeordnung für die Stadtverwaltung Düsseldorf)* referitor la executarea contractelor prevede: „este interzisă achiziționarea produselor rezultate din exploatarea muncii copiilor. O certificare independentă (de exemplu, un sigiliu Transfair sau un sigiliu Rugmark) poate dovedi acest lucru. Dacă nu există o astfel de certificare pentru produsul în cauză, se acceptă o declarație de acceptare a prevederilor contractuale suplimentare privind executarea lucrărilor și de acceptare a prevederilor contractuale suplimentare din Ordinul privind achizițiile publice pentru atribuirea contractelor de bunuri și servicii".

48 În conformitate cu articolul 53 din Directiva 2004/18/CE și cu articolul 55 din Directiva 2004/17/CE.

49 Pentru mai multe detalii, a se vedea secțiunea „Definirea cerințelor contractului".

50 Înțelegându-se că specificațiile tehnice trebuie definite într-un mod nediscriminatoriu.

51 A se vedea litera (b) de mai jos cu privire la clauzele de executare a contractului în achizițiile de mărfuri care au o asigurare a durabilității, precum și secțiunea „Norme de reglementare a clauzelor de executare a contractului".

52 Deoarece anumite specificații conținute de aceste etichete/certificări „comerț etic" ar putea să nu fie relevante pentru obiectul contractului. Prin urmare, introducerea acestora în caietul de sarcini ar contraveni principiilor stabilite de directivele privind achizițiile.

53 Condițiile incluse în clauzele de executare a contractului nu trebuie să fie neapărat legate de obiectul contractului, ci numai de executarea contractului.

salariul minim și condiții de muncă decente pentru lucrătorii implicați în executarea contractului) și să respecte *mutatis mutandis* celelalte cerințe menționate la litera (a) de mai sus și, mai general, condițiile stabilite în secțiunea „Norme de reglementare a clauzelor de executare" din acest ghid.

5. Luarea în considerare a aspectelor sociale în metodele şi procesele de producţie

Conținutul unui produs și modul de fabricare pot juca un rol semnificativ în impactul social al produsului respectiv. În temeiul directivelor privind achizițiile, metodele de producție pot fi luate în considerare în mod explicit, în definirea specificațiilor tehnice[54].

Exemplu:

Contractele de lucrări publice pot include în specificațiile tehnice cerințe tehnice în scopul evitării accidentelor pe șantier. Astfel de măsuri (care ar putea include, de exemplu, semnalizare rutieră, condiții de depozitare a substanțelor periculoase sau rute pentru transportul echipamentelor) fac parte din proiectul care este scos la licitație.

În contractul de achiziții de servicii de catering pentru un spital, în scopul îmbunătățirii stării pacienților, autoritatea contractantă poate solicita în specificațiile tehnice ca alimentele să fie pregătite în conformitate cu anumite metode care respectă dieta și cerințele categoriilor specifice de pacienți.

Cu toate acestea, întrucât toate specificațiile tehnice trebuie să fie relevante pentru obiectul contractului, autoritatea contractantă poate include numai cerințe sociale care sunt, de asemenea, relevante pentru obiectul contractului.

6. Handicapul şi specificaţiile tehnice

Directivele privind achizițiile publice[55] prevăd că specificațiile tehnice menționate în documentele contractului ar trebui să abordeze problema accesibilității lucrărilor, bunurilor și serviciilor care fac obiectul contractului. Articolul 23 alineatul (1) din Directiva 2004/18/CE prevede că „Ori de câte ori este posibil, [...] specificații tehnice trebuie stabilite astfel încât să țină seama de criteriile de accesibilitate pentru persoanele cu handicap sau proiectarea pentru toți utilizatorii." Astfel cum s-a arătat mai sus, cerințele naționale obligatorii specificate în legislația relevantă privind „accesibilitatea pentru toți" trebuie reflectate în obiectul contractului. Este esențial ca directorii de achiziții publice să fie informați cu privire la aceste cerințe de reglementare naționale privind accesibilitatea și proiectarea pentru toți și ca acestea să fie în întregime integrate în dosarul de licitație, în primul rând sub forma unor specificații tehnice.

Exemplu:

Italia: Legea Stanca impune ca toate site-urile web publice să fie accesibile. Această lege stabilește o serie de cerințe care să fie folosite pentru site-urile web de achiziții publice. „Decretul de instituire a unor norme tehnice pentru Legea nr. 4/2004" conține în cea mai mare parte anexe care includ cerințele referitoare la accesibilitatea web din punct de vedere tehnic, metodologia pentru evaluarea site-urilor web și cerințele cu privire la accesibilitatea hardware și software." Principalele surse de inspirație ale acestor grupuri au fost Inițiativa W3C privind accesibilitatea site-urilor web (W3C's Web Accessibility Initiative) și experiența pozitivă legată de secțiunea 508 din legea privind inserția profesională în Statele Unite (US Rehabilitation Act). CNIPA (Centrul național de informatică pentru administrația publică) este responsabil de evaluarea procedurilor de achiziții publice în domeniul TIC, pentru a observa dacă includ, de asemenea, cerințele de accesibilitate prevăzute prin lege. Legea nr. 4/2004 atribuie Președinției Consiliului de Miniștri (Departamentul pentru Inovare și Tehnologie) și CNIPA responsabilitatea de a monitoriza punerea în aplicare a legii. În 2006, 15 proiecte majore de achiziții publice (în valoarea de 71 MEUR) au fost evaluate, cu recomandarea de a analiza și îmbunătăți conformitatea cu legile privind accesibilitatea. Majoritatea acestor proiecte, elaborate de 10 administrații centrale diferite, s-au concentrat pe achizițiile publice de site-uri web și hardware.

[54] Anexa VI la Directiva 2004/18/CE și anexa XXI la Directiva 2004/17/CE.

[55] Articolul 23 alineatul (1) din Directiva 2004/18/CE și articolul 34 alineatul (1) din Directiva 2004/17/CE.

Este dificil pentru autoritățile contractante să fie experte în toate domeniile sociale. Este important pentru autoritățile contractante să aibă în vedere că practicile din anumite țări din afara UE le-ar putea ușura munca în ceea ce privește dezvoltarea standardelor de accesibilitate. În SUA, secțiunea 508 din Rehabilitation Act solicită autorităților contractante federale să utilizeze standarde de accesibilitate în procedurile de achiziții publice pe care le derulează, iar acest lucru are repercusiuni, de asemenea, în mai multe state membre UE și a influențat practica industrială. În UE, Comisia Europeană a emis două mandate de standardizare în sprijinul cerințelor europene de accesibilitate aferente achizițiilor publice de produse și servicii în domeniul tehnologiei informației și comunicațiilor (TIC)[56] și, respectiv, în domeniul construcțiilor[57]. Rezultatele primei etape a mandatului 375 sunt disponibile și identifică o serie de standarde privind accesibilitatea, alături de diferite metode de evaluare a conformității cu standardele respective în achizițiile din domeniul TIC[58].

Definirea cerințelor contractului în specificațiile tehnice — PE SCURT

Elaborați specificații tehnice clare și precise. Asigurați-vă că specificațiile sunt relevante pentru obiectul contractului, că reflectă toate cerințele sociale relevante și că sunt transparente și nediscriminatorii.

Profitați de „cele mai bune practici" ale altor autorități contractante. Utilizați rețelele ca mod de a obține și disemina informații.

Utilizați specificații formulate în termeni de performanțe sau de cerințe funcționale pentru a încuraja ofertele inovatoare responsabile din punct de vedere social. Luați în considerare aspectele sociale în metodele și procesele de producție.

Dacă nu aveți certitudinea existenței, a prețului și a calității produselor sau serviciilor responsabile din punct de vedere social, puteți solicita variante responsabile din punct de vedere social.

După caz, analizați posibilitatea rezervării contractului atelierelor protejate sau solicitați executarea contractului în contextul programelor de ocupare protejate.

Asigurați-vă că sunt incluse toate rezultatele dorite – nu pot fi adăugate ulterior pe parcursul procesului.



56 Comisia Europeană, Mandatul de standardizare acordat CEN, CENELEC și ETSI în sprijinul cerințelor europene de accesibilitate pentru atribuirea contractelor de achiziții publice de bunuri și servicii în domeniul TIC, M/376 EN, 7 decembrie 2005.

57 Comisia Europeană, Mandatul de standardizare acordat CEN, CENELEC și ETSI în sprijinul cerințelor europene de accesibilitate pentru atribuirea contractelor de achiziții publice de bunuri și servicii în domeniul construcțiilor, M/420 EN, 21 decembrie 2007.

58 Cerințele europene de accesibilitate pentru atribuirea contractelor de achiziții publice de bunuri și servicii în domeniul TIC (Mandatul Comisiei Europene M 376, faza 1); CEN/BT WG 185 și CLC/BT WG 101-5, Raportul „Sistemele și schemele de evaluare a conformității cu cerințele de accesibilitate".

B. Selectarea furnizorilor, a prestatorilor de servicii și a contractanților

Criteriile de selecție se axează pe capacitatea companiilor de a executa contractul pentru care depun oferta. Directivele privind achizițiile conțin două serii de norme privind selecția: criterii de excludere și norme privind capacitatea tehnică și economică.

1. Criterii de excludere

Directivele privind achizițiile conțin o listă exhaustivă de cazuri în care situația personală a unui candidat sau ofertant poate duce la excluderea sa din procedura de achiziții publice[59]. Unele din aceste „puncte slabe" pot fi de natură socială. De exemplu, candidații sau ofertanții pot fi excluși:

- pentru neplata contribuțiilor sociale[60]; sau
- în cazul în care un operator economic „a făcut obiectul unei hotărâri cu autoritate de *lucru judecat* în conformitate cu dispozițiile legale ale țării, privind o faptă care aduce atingere eticii profesionale"[61] sau „s-a făcut vinovat de o gravă abatere profesională, dovedită prin orice mijloace pe care autoritățile contractante le pot justifica"[62], în baza faptului potrivit căruia conceptul de „gravă abatere profesională" este definit de legislația națională[63].

Ce este permis — exemple

- Excluderea unui ofertant care a făcut obiectul unei hotărâri cu autoritate de *lucru judecat* privind nerespectarea legislației naționale care interzice munca fără forme legale, normelor naționale în materie de sănătate și securitate la locul de muncă sau normelor naționale care interzic discriminarea pe mai multe motive (rasă, gen, handicap, vârstă, orientare sexuală, convingeri religioase etc.).
- Excluderea unui ofertant care nu a introdus o politică de șanse egale, astfel cum impune legislația națională a statului membru unde își are sediul autoritatea contractantă, cu condiția ca nerespectarea legislației să fie clasificată drept gravă abatere profesională în statul membru în cauză.

Ce nu este permis — un exemplu

- Excluderea unui ofertant potențial pe baza convingerilor sale politice sau personale fără relevanță pentru conduita profesională.

2. Capacitate tehnică[64]

Procesul de selecție permite autorităților contractante să evalueze capacitatea candidaților de a îndeplini cerințele specificate în contract. Directivele privind achizițiile conțin o listă completă a criteriilor de selecție privind capacitatea tehnică, care pot fi aplicate pentru a justifica alegerea candidaților. Criteriile de selecție care diferă de cele stabilite de directivele privind achizițiile publice nu ar fi, prin urmare, conforme cu directivele.

Exemplu:

În cauza Beentjes[*] Curtea a declarat că o condiție care impunea angajarea șomerilor de lungă durată nu era relevantă pentru verificarea respectării cerințelor de către ofertanți în conformitate cu criteriile de capacitate economică, financiară și tehnică (punctul 28 din hotărâre)[**].

[*] Hotărârea Curții din 20 septembrie 1988 în cauza 31/87.

[**] Totuși, o condiție care să impună angajarea șomerilor de lungă durată ar putea fi inclusă în clauzele de executare a contractului, cu condiția să fie conformă cu normele UE aplicabile în etapa de executare (pentru mai multe detalii, a se vedea secțiunea „Executarea contractului").

[59] Articolul 45 din Directiva 2004/18/CE, precum și articolul 53 alineatul (3) și articolul 54 alineatul (4) din Directiva 2004/17/CE. În cazul unor infracțiuni penale grave, poate fi chiar obligatoriu ca ofertanții să fie excluși.

[60] Articolul 45 alineatul (2) litera (e) din Directiva 2004/18/CE.

[61] Articolul 45 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2004/18/CE.

[62] Articolul 45 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2004/18/CE.

[63] „Abaterea profesională gravă" nu este încă definită de legislația europeană sau de jurisprudența comunitară. Prin urmare, le revine statelor membre obligația de a defini acest concept în legislația lor națională sau de a stabili dacă nerespectarea anumitor obligații constituie o abatere profesională gravă.

[64] Acest ghid nu analizează criteriile economice și financiare de selecție în vigoare, având în vedere că, ținând seama de natura referințelor necesare pentru a evalua poziția economică și financiară a ofertanților, acestea nu pot include aspecte sociale.

În plus, criteriile de selecţie trebuie să fie nediscriminatorii, proporţionale şi relevante pentru obiectul contractului.

Pentru a stabili o astfel de relevanţă, aspectele sociale trebuie incluse în criteriile tehnice de selecţie, **numai dacă** realizarea contractului necesită „know-how" specific în domeniul social. În funcţie de obiectul contractului, autoritatea contractantă poate verifica diferite aspecte legate de capacitatea tehnică a candidaţilor.

- Compania care participă la licitaţie dispune de personal angajat sau are acces la personal care să deţină cunoştinţele sau experienţa necesare pentru a gestiona aspectele sociale ale contractului (de exemplu, necesitatea de a dispune de personal calificat şi experienţă de management în cazul contractelor pentru gestiunea unei creşe sau ingineri şi arhitecţi calificaţi în materie de accesibilitate pentru construirea unei clădiri publice)?

- Compania care participă la licitaţie deţine sau are acces la echipamentul tehnic necesar asigurării protecţiei sociale (de exemplu, necesitatea de a deţine echipamente adecvate pentru persoane în vârstă într-un contract pentru gestionarea unui azil de bătrâni)?

- Compania care participă la licitaţie dispune de echipamente tehnice de specialitate necesare gestionării aspectelor sociale (de exemplu, dacă în cazul unui contract de achiziţii de echipamente informatice sunt respectate cerinţele de accesibilitate pentru persoanele cu handicap)?

Dovezi cu privire la capacităţile tehnice ale operatorilor pot fi furnizate prin unul sau mai multe din mijloacele menţionate de directive[65], cum ar fi:

- dovezi cu privire la contractele anterioare finalizate, cu indicarea tehnicienilor sau organismelor tehnice implicate;

- o descriere a echipamentului tehnic utilizat şi a măsurilor aplicate de contractant;

- indicarea nivelurilor de studii şi profesionale ale personalului contractantului (acestea au o importanţă majoră numai în cazul contractelor ale căror obiective sociale pot fi atinse numai sub rezerva unei formări adecvate a personalului);

- o declaraţie care să indice efectivele de personal şi numărul personalului din conducere;

- indicarea proporţiei din contract care poate fi subcontractată.

Trebuie să se stabilească un echilibru între necesitatea ca autoritatea contractantă să aibă suficiente dovezi potrivit cărora respectivul contractant va avea capacitatea de a executa contractul şi necesitatea de a evita să li se impună contractanţilor sarcini excesive.

Selectarea furnizorilor, a contractanţilor şi a prestatorilor de servicii — PE SCURT

Analizaţi capacitatea potenţialilor contractanţi de a livra contractul în cauză. Stabiliţi criteriile de selecţie în baza listelor complete din directivele privind achiziţiile publice.

Contractul solicită o anumită competenţă sau capacitate socială (de exemplu, aptitudini specifice, formare sau echipamente sociale pentru a gestiona aspectele sociale ale contractului)? Într-un astfel de caz, includeţi criteriile sociale pentru a demonstra capacitatea tehnică de a executa contractul.

Evaluarea capacităţii tehnice trebuie să fie relevantă pentru capacitatea candidatului de a livra contractul.

După caz, analizaţi dosarul furnizorilor cu privire la livrarea unor contracte similare în raport cu standardele sociale cerute. Analizaţi posibilitatea de a exclude ofertanţii, în cazul în care sunt îndeplinite condiţiile din directivele privind achiziţiile care permit o astfel de excludere.

[65] Articolul 48 din Directiva 2004/18/CE.

C. Atribuirea contractului

1. Reguli generale pentru elaborarea criteriilor de atribuire şi norme privind atribuirea contractelor

Criteriile sociale de atribuire se pot aplica, sub rezerva că acestea[66]:

- sunt relevante pentru obiectul contractului;
- nu conferă autorității contractante o libertate nelimitată de alegere;
- sunt menționate în mod expres în anunțul de participare și în dosarul de licitație; și
- respectă principiile fundamentale ale legislației UE.

Atunci când autoritatea contractantă evaluează calitatea ofertelor, aceasta utilizează criterii prestabilite de atribuire, publicate în avans, pentru a decide care ofertă este cea mai bună. În temeiul directivelor privind achizițiile, autoritatea contractantă are două opțiuni: poate fie să compare ofertele numai în funcție de preț,[67] fie să atribuie contractul ofertei „celei mai avantajoase din punct de vedere economic" sau ofertei cu cel mai bun raport calitate/preț, ceea ce înseamnă că, pe lângă preț, se vor lua în considerare și alte criterii de atribuire.

Având în vedere că „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic" sau oferta cu cel mai bun raport calitate/preț combină întotdeauna două sau mai multe subcriterii, printre acestea se pot număra și criterii sociale. Într-adevăr, lista neexclusivă de exemple din directivele privind achizițiile publice[68] în baza cărora autoritățile contractante pot stabili oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic include calitatea, prețul, valoarea tehnică, caracterul estetic și funcțional, caracteristicile de mediu, costurile de funcționare, rentabilitatea, serviciile post vânzare și asistența tehnică, data livrării și termenul de livrare sau de execuție.

Întrucât oferta cea mai avantajoasă va fi stabilită pe baza mai multor subcriterii diferite, autoritatea contractantă poate utiliza mai multe tehnici pentru compararea și ponderarea diferitelor subcriterii. Printre acestea se numără comparații între matrice, ponderi relative și sisteme bonus-malus. Intră în răspunderea autorităților contractante să specifice și să publice din timp criteriile de atribuire a contractului și ponderea relativă acordată fiecărui criteriu, pentru ca ofertanții să le cunoască atunci când își pregătesc ofertele.

Criteriile individuale în baza cărora se va stabili oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic sau oferta cu cel mai bun raport calitate/preț trebuie formulate astfel încât:

- Acestea să fie relevante pentru obiectul contractului de achiziții (astfel cum se arată în specificațiile tehnice).

  Specificațiile tehnice definesc nivelul de performanță solicitat (de exemplu, standardele de accesibilitate din specificațiile tehnice). Însă autoritatea contractantă poate decide că orice produs/serviciu cu un nivel de performanță peste nivelul minim poate primi puncte suplimentare în etapa de atribuire. De exemplu, când se face o trimitere la un standard privind accesibilitatea, cum ar fi rețeaua web în cazul standardului **UNE 139803** „Requisitos de accesibilidad para contenidos Web" (Spania), există trei niveluri de încadrare — A, AA sau AAA. Se pot acorda puncte suplimentare unei oferte care se încadrează la cel mai înalt nivel.

- Este astfel permisă evaluarea ofertelor pe baza criteriilor economice și calitative, luate împreună, pentru a stabili care dintre acestea este cea mai rentabilă[69].

---

66 Pentru mai multe detalii cu privire la condițiile stabilite mai jos, a se vedea secțiunea următoare „Condiții aplicabile criteriilor de atribuire a contractelor de achiziții publice în evaluarea ofertelor". A se vedea, de asemenea, considerentele (1) și (2) din Directiva 2004/18/CE și considerentele (1) și (9) din Directiva 2004/17/CE.

67 Pentru contractele atribuite pe criteriul prețului cel mai scăzut, neluarea în considerare a altor criterii de atribuire (cum ar fi aspectele calitative sau sociale) poate fi compensată prin includerea unor standarde ridicate de calitate în cadrul specificațiilor tehnice pentru atribuirea contractului (astfel că numai ofertele care îndeplinesc toate standardele calitative incluse în specificațiile tehnice vor fi luate în considerare în etapa de atribuire a contractelor) sau prin includerea unor aspecte sociale (în funcție de natura acestora) în cadrul specificațiilor tehnice (dacă astfel de aspecte sunt relevante pentru obiectul contractului) sau în clauzele de executare a contractului (dacă sunt relevante numai pentru obiectul contractului).

68 Considerentul (46) și articolul 53 din Directiva 2004/18/CE.

69 A se vedea considerentul (46) din Directiva 2004/18/CE și considerentul (55) din Directiva 2004/17/CE.

Ce este permis — exemple

- În cadrul unui contract de achiziții publice de servicii de îngrijire a persoanelor cu handicap, criteriile de atribuire pot ţine seama de cerinţe referitoare la îndeplinirea nevoilor specifice ale fiecărei categorii de utilizatori (de exemplu, personalizarea serviciului în funcţie de vârsta, sexul sau dificultăţile sociale ale utilizatorilor etc.).
- În cadrul unui contract de achiziţii de teste și servicii de recrutare pentru sectorul public, autoritatea contractantă poate solicita ofertanţilor să asigure că testele și serviciile de recrutare sunt proiectate și elaborate astfel încât să garanteze tuturor participanţilor șanse egale, indiferent de vârsta, sexul, etnia sau religia acestora.
- În cadrul unui contract de achiziţii publice de programe sau echipamente informatice, se poate include un criteriu de atribuire care se referă la numărul de puncte atribuite în funcţie de nivelurile de accesibilitate sau de trăsăturile specifice ale accesibilităţii propuse pentru mai multe categorii de persoane cu handicap. Aici sunt incluse, de exemplu, situațiile în care produsul sau serviciul este accesibil pentru persoane cu probleme de vedere sau persoane fără vedere, pentru persoane cu probleme de auz sau fără auz, pentru persoane cu deficienţe mintale sau cu probleme de mobilitate și dexteritate etc.

Ce <u>nu este</u> permis — exemple

- Utilizarea unor criterii de atribuire referitoare la achiziţii de echipamente de pe piaţa locală de către contractant (de exemplu, în cadrul unui contract pentru construcţia unui spital), pentru a stimula crearea de noi locuri de muncă pe piaţa locală. În primul rând, orice astfel de criteriu nu este relevat pentru obiectul contractului (construcţia spitalului). În al doilea rând, acest criteriu este şi discriminatoriu, deoarece le conferă ofertanţilor care îşi achiziţionează echipamentele de pe piaţa locală un avantaj necuvenit în faţa altor ofertanţi care cumpără din altă parte.
- Utilizarea unor criterii de atribuire introduse în ultimul moment, care nu figurează în dosarul de licitație.
- Utilizarea unor criterii de atribuire care pot conferi autorităţii contractante o libertate de apreciere necorespunzătoare. De exemplu, în cadrul unui contract de achiziţii de echipamente IT, un criteriu de atribuire care menționează că ofertanții pot primi între 1 și 20 de puncte pentru valoarea tehnică a accesibilităţii produselor propuse, fără a indica parametrii sau caracteristicile pe care autoritatea contractantă le va lua în considerare pentru a stabili numărul exact de puncte care trebuie acordate în fiecare caz, poate conferi autorităţii contractante o libertate de apreciere necorespunzătoare în evaluarea valorii tehnice a ofertelor.

În practică, acest lucru înseamnă că nu este necesar ca pentru fiecare criteriu individual de atribuire să i se ofere autorităţii contractante un avantaj economic, însă, luate împreună, criteriile de atribuire (şi anume cel economic şi cel social) trebuie să permită autorităţii contractante să identifice oferta cea mai rentabilă.

1.1. Condiţii aplicabile criteriilor de atribuire în cadrul procedurii de evaluare a ofertelor

Directivele privind achiziţiile permit în mod explicit includerea aspectelor sociale în criteriile de atribuire. Această legislaţie se întemeiază pe jurisprudenţa Curţii. Regula principală cu privire la criteriile sociale de atribuire reiese din cauzele C-513/99 (Concordia Bus) şi C-448/01 (Wienstrom) şi din directivele privind achiziţiile, care fac trimitere în mod special la aceste hotărâri în primul lor considerent. Toate criteriile de atribuire ar trebui să îndeplinească cele patru criterii menţionate la începutul secţiunii C 1 de mai sus[70].

(a) Criteriile de atribuire trebuie să fie relevante pentru obiectul contractului

Acest lucru este esenţial. Prin acesta se asigură că criteriile de atribuire sunt relevante pentru nevoile autorităţii contractante, astfel cum se arată în obiectul contractului. În hotărârea pronunţată în cauza Wienstrom[71], Curtea a furnizat mai multe informaţii cu privire la modul în care ar trebui interpretată relevanţa pentru obiectul contractului.

---

[70] Hotărârea Curţii în cauza C-513/99. Această hotărâre se referă la criteriile de atribuire legate de mediu, însă aceleaşi principii pot fi aplicate *mutatis mutandis* criteriilor sociale de atribuire în achiziţiile publice.

[71] Hotărârea Curţii în cauza C-448/01.

Exemple:

Cauza Wienstrom: În această cauză, Curtea hotărât că în cadrul unei proceduri de cerere de ofertă pentru aprovizionarea cu energie, un criteriu legat exclusiv de cantitatea de energie din surse regenerabile produsă peste nivelul prevăzut al consumului autorității contractante (care a constituit obiectul contractului) nu a putut fi considerat relevant pentru obiectul contractului. În vederea stabilirii unei astfel de relevanțe pentru obiectul contractului, criteriul referitor la cantitatea de energie electrică produsă din surse regenerabile, ar fi trebuit să se refere numai la cantitatea de energie electrică furnizată efectiv autorității contractante.

Contracte de lucrări: În cazul unui contract care include aspecte sociale, în cadrul unui contract de construcții al cărui obiect constă în construirea unei școli, un criteriu de atribuire, care are în vedere suma de bani ce va fi transferată de către contractant în contul comunității locale în afara contractului, este ilegal, deoarece nu ar fi relevant pentru obiectul contractului.

(b) Criteriile de atribuire trebuie să fie explicite și cuantificabile în mod obiectiv

Curtea a declarat că, în baza hotărârilor sale anterioare, criteriile de selecție nu trebuie să confere niciodată autorităților contractante o libertate nelimitată de alegere. Acestea trebuie să restrângă libertatea de alegere prin stabilirea unor criterii specifice, măsurabile și în legătură cu produsul sau, potrivit Curții, cu criterii „specifice în mod corespunzător și cuantificabile în mod obiectiv". Curtea a oferit explicații suplimentare în cauzele Wienstrom și Concordia Bus[72].

[72] Aceste hotărâri se referă la criteriile de atribuire legate de mediu, însă aceleași principii pot fi aplicate *mutatis mutandis* criteriilor sociale de atribuire în achizițiile publice.

Exemple:

Lipsa clarității și a obiectivității criteriilor de atribuire în cauza Wienstrom:

În cauza Wienstrom, Curtea a stabilit că, pentru a asigura ofertanților șanse egale atunci când formulează termenii ofertelor lor, autoritatea contractantă trebuie să formuleze propriile criterii de atribuire în așa fel încât „toți ofertanții informați în mod rezonabil și suficient de abili să le interpreteze în același mod"*. Un alt aspect legat de necesitatea unor criterii de atribuire clare și măsurabile a fost, potrivit Curții, faptul că autoritatea contractantă poate stabili numai criterii în funcție de care informațiile furnizate de ofertanți pot fi într-adevăr verificate.

Caracterul specific și măsurabil al criteriilor de atribuire în cauza Concordia Bus:

În cauza Concordia Bus, Consiliul local din Helsinki a adoptat și publicat, anterior evaluării ofertelor, un sistem pentru acordarea unor puncte suplimentare pentru anumite niveluri de zgomot și emisii de gaze**. Curtea a considerat acest sistem specific și măsurabil în mod corespunzător.

* În acest caz, autoritatea contractantă nu stabilește perioada specifică pentru care ofertanții ar trebui să declare cantitatea pe care ar putea să o furnizeze.

** În acest caz, au fost acordate puncte suplimentare, printre altele, pentru „utilizarea de autobuze cu, pe de o parte, emisii de oxid azotos mai mici de 4 g/kWh (+ 2,5 puncte/autobuz) sau sub 2 g/kWh (+3,5 puncte/autobuz) și, pe de altă parte, cu un nivel sonor mai mic de 77 dB (+1 punct/autobuz)".

(c) Criteriile de atribuire trebuie să fi fost publicate în prealabil

Directivele privind achizițiile prevăd că anunțurile de participare trebuie să menționeze dacă autoritatea contractantă va atribui contractul în baza criteriului „prețului celui mai scăzut" sau a ofertei „celei mai avantajoase din punct de vedere economic". Criteriile utilizate pentru stabilirea ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic trebuie să fie menționate în anunț sau, cel puțin, în dosarul de licitație.


© 123RF

(d) Criteriile de atribuire trebuie să respecte legislația comunitară (inclusiv principiile fundamentale ale TFUE)

Ultima condiție care reiese din TFUE și din directivele privind achizițiile se referă la faptul că criteriile de atribuire trebuie să respecte toate principiile fundamentale ale legislației UE.

Curtea a subliniat explicit importanța principiului nediscriminării, care stă la baza altor principii, cum ar fi libertatea de a presta servicii și libertatea de stabilire. Problema discriminării a fost ridicată în mod expres în cauza Concordia Bus[73].

Exemplu:

Una din obiecțiile ridicate în cauza Concordia Bus a fost legată de faptul că criteriile stabilite de Consiliul local din Helsinki au fost discriminatorii din cauză că HKL, compania de transport public din Helsinki, era singura companie care deținea vehicule pe gaz și care ar fi putut respecta nivelurile de emisii de gaze stabilite. Curtea a hotărât că simplul fapt că unul din criteriile de atribuire impuse de autoritatea contractantă putea fi îndeplinit numai de un număr restrâns de companii nu constituia în sine o discriminare. Prin urmare, atunci când se stabilește existența unei discriminări, trebuie să se țină seama de toate elementele de fapt.

1.2. „Criteriul suplimentar"

În cauza C-225/98, Curtea a declarat că autoritățile contractante pot atribui un contract pe baza unei condiții referitoare, de exemplu, la combaterea șomajului, sub rezerva faptului că această condiție este conformă cu toate principiile fundamentale ale dreptului comunitar, **însă numai în cazul în care autoritățile trebuie să evalueze două sau mai multe oferte echivalente**. Statul membru în cauză a considerat că această condiție reprezenta un **criteriu suplimentar, nedeterminant** și l-a luat în calcul numai după ce ofertele au fost comparate în baza altor criterii de atribuire. În final, Curtea a afirmat că aplicarea criteriului de atribuire referitor la combaterea șomajului nu trebuie să aibă niciun fel de impact direct sau indirect asupra ofertanților din alte state membre UE și trebuie să fie menționată în mod explicit în anunțul de participare, astfel încât contractanții potențiali să poată fi informați cu privire la existența unei asemenea condiții.

Prin urmare, un criteriu referitor la combaterea șomajului (și alte criterii care nu sunt relevante pentru obiectul contractului) pot fi luate în considerare în etapa atribuirii contractelor numai în calitate de „criteriu suplimentar", pentru a alege între două oferte echivalente. Toate celelalte criterii de atribuire (altele decât criteriul suplimentar) trebuie să fie relevante pentru obiectul contractului, potrivit hotărârii pronunțate de Curte în cauza Wienstrom[74] (a se vedea mai sus).

[73] Hotărârea Curții în cauza C-513/99.

[74] Hotărârea Curții în cauza C-448/01.

2. Abordarea „ofertelor anormal de scăzute"

În temeiul directivelor privind achizițiile, dacă autoritățile contractante consideră că o ofertă este anormal de scăzută, acestea trebuie să solicite explicații înainte de a o respinge. Directivele prevăd că aceste explicații trebuie să se refere (printre alți factori) și la respectarea „dispozițiilor privind protecția și condițiile de muncă în vigoare în locul în care se prestează serviciile, lucrările sau bunurile"[75]. Astfel, directivele privind achizițiile leagă în mod explicit problema ofertelor anormal de scăzute de problema ocupării forței de muncă și a condițiilor de muncă. Unele practici, inclusiv nerespectarea condițiilor de muncă impuse prin lege, pot duce la o *concurență* neloială.

Exemple:

Franța: Ville d'Angers a observat că în sectorul serviciilor de curățenie, lucrătorii au un program de lucru încărcat. Astfel, o ofertă care este extrem de atractivă din punct de vedere economic, deoarece propune un număr mai redus de lucrători decât este necesar la suprafața care trebuie curățată, potrivit indicilor medii, va fi considerată anormal de scăzută și va fi respinsă dacă ofertantul nu este capabil să garanteze un preț atât de redus fără a încălca legile în vigoare (cum ar fi legile privind numărul maxim de ore lucrate pe zi).

Directivele privind achizițiile stabilesc procedurile pe care autoritatea contractantă trebuie să le urmeze înainte de a respinge o ofertă pe motivul că este anormal de scăzută[76]. Fiecare caz ar trebui să fie evaluat în funcție de meritele sale; nu ar trebui să existe o excludere automată; ofertanții ar trebui să aibă șansa de a depune contestație; iar condiția de nediscriminare trebuie să fie respectată.

Autoritatea contractantă poate solicita în scris detaliile pe care le consideră relevante pentru a putea evalua o ofertă anormal de redusă. Acestea pot viza protecția locurilor de muncă și condițiile de muncă. Această solicitare de detalii nu pare a fi limitată la doar la ofertant. În cazul condițiilor de muncă, de exemplu, poate fi adecvat să se solicite informații din partea sindicatelor. În cazul în care autoritatea contractantă obține informațiile din alte surse, directivele privind achizițiile impun, totuși, ca autoritatea contractantă, „prin consultare cu ofertantul, să verifice elementele menționate anterior, ținând seama de dovezile furnizate." Normele practice privind o astfel de verificare efectuată de către autoritatea contractantă sunt reglementate de legislația națională, având în vedere că asemenea norme trebuie să permită ofertantului să își prezinte poziția.

Ce este permis — un exemplu

Un ofertant poate fi exclus, în cazul în care o verificare efectuată în conformitate cu normele directivelor privind achizițiile menționate anterior[*] descoperă că oferta anormal de redusă este o consecință a nerespectării de către ofertant a normelor aplicabile privind protecția locurilor de muncă, plata contribuțiilor sociale sau a orelor de muncă suplimentare, securitatea la locul de muncă sau interdicția privind munca fără forme legale.

Ce <u>nu este</u> permis — un exemplu

Autoritatea contractantă nu poate impune excluderea definitivă și automată a ofertanților care se încadrează sub un anumit procent (de exemplu, 80 %) din prețul mediu al tuturor ofertelor primite.

[*] Articolul 55 din Directiva 2004/18/CE și articolul 57 din Directiva 2004/17/CE.

Dacă verificarea descoperă că oferta pare anormal de scăzută, autoritatea contractantă o poate respinge (cu toate că directivele privind achizițiile nu îi impun nicio obligație în acest sens). Totuși, în statele membre care au adoptat o legislație în acest sens, autoritățile contractante nu pot fi totuși obligate în niciun fel să respingă astfel de oferte.

[75] Articolul 55 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2004/18/CE și articolul 57 alineatul (1) litera (d) din Directiva 2004/17/CE.

[76] Articolul 55 din Directiva 2004/18/CE și articolul 57 din Directiva 2004/17/CE.

3. Informarea ofertanţilor respinşi

Autoritatea contractantă trebuie să ofere feedback ofertanților, de îndată ce a fost atribuit contractul. Aceasta poate fi o șansă bună de a dialoga cu ofertanții respinși pe teme generale și în ceea ce privește politicile autorității contractante referitoare la aspectele sociale, în special. Dacă ofertantul a fost respins parțial din motive de nerespectare a criteriilor sociale, se pot oferi detalii cu privire la măsurile pe care ofertantul le-ar putea lua pentru a avea mai mult succes pe viitor.

Atribuirea contractului: evaluarea ofertelor — PE SCURT

Stabiliți criteriile de atribuire: atunci când se optează pentru criteriul „ofertei celei mai avantajoase", pot fi introduse criterii sociale ca un punct de referință pentru a compara între ele ofertele responsabile din punct de vedere social sau o modalitate de a introduce un element social și a-i conferi o anumită greutate.

Criteriile de atribuire sociale (și, de asemenea, economice și de mediu) trebuie:

- să fie relevante pentru obiectului contractului;
- să nu confere autorității contractante o libertate nelimitată de alegere;
- să fie menționate în mod expres în anunțul de participare și în dosarul de licitație;
- să respecte legislația comunitară (inclusiv principiile fundamentale ale TFUE: transparență, egalitate de tratament și nediscriminare);
- să contribuie la identificarea ofertei cu cel mai bun raport calitate/preţ pentru autoritatea contractantă; și
- să respecte normele relevante ale directivelor privind achizițiile.

Analizați dacă oferta este „anormal de redusă" din cauza faptului că ofertantul nu respectă standardele sociale.

D. Executarea contractului

Primul lucru care trebuie spus este că executarea contractelor de achiziţii publice trebuie să respecte toate normele obligatorii aplicabile, inclusiv reglementările sociale şi de sănătate. Dacă, pe lângă aceasta, autoritatea contractantă doreşte ca un contractant să îndeplinească obiective sociale suplimentare[77], poate utiliza în acest sens clauzele de executare a contractului.

Clauzele de executare a contractului stabilesc modul în care respectivul contract ar trebui să fie executat. Se pot include consideraţii sociale în clauzele de executare a contractului, sub rezerva că acestea (i) sunt relevante pentru executarea contractului, (ii) sunt publicate în anunţul de participare şi (iii) respectă legislaţia UE (inclusiv principiile TFUE).

1. Norme care reglementează clauzele de executare a contractului

Clauzele de executare a contractului reprezintă obligaţii care trebuie să fie acceptate de ofertantul selectat şi care sunt relevante pentru executarea contractului. Prin urmare, este suficient, în principiu, ca ofertanţii să îşi asume angajamentul, la depunerea ofertelor, de a îndeplini asemenea condiţii în cazul în care le este atribuit contractul. Ofertele depuse de cei care nu au acceptat asemenea condiţii nu ar fi conforme cu dosarul de licitaţie şi, prin urmare, nu ar putea fi acceptate[78]. Cu toate acestea, condiţiile contractului nu trebuie neapărat să fie îndeplinite la data depunerii ofertei.

Prin introducerea în contract a standardelor sociale necesare, aşteptările autorităţii publice sunt clarificate. Printr-o abordare riguroasă în etapele de planificare şi de licitaţie, va fi mai uşor să se declare aceste intenţii în termeni specifici, care pot influenţa gestionarea performanţelor.

Deşi clauzele de executare a contractului nu ar trebui să influenţeze alegerea ofertantului care obţine contractul şi nici să constituie specificaţii tehnice, criterii de atribuire sau criterii de selecţii camuflate, sunt permise condiţii contractuale suplimentare, separate de specificaţii, criterii de selecţie şi criterii de atribuire[79]. Acestea pot include condiţii sociale şi de mediu. Aşadar, dacă autoritatea contractantă doreşte ca un contractant să îndeplinească obiective sociale care nu au legătură cu specificaţiile, poate stabili condiţii contractuale suplimentare. Acestea vizează exclusiv executarea contractului.

Ofertanţii trebuie să dovedească faptul că ofertele lor respectă specificaţiile tehnice, însă nu ar trebui să se solicite dovada conformităţii cu clauzele de executare a contractului în cursul procedurii de achiziţii publice.

În plus, clauzele de executare a contractului trebuie:

- <u>să fie relevante pentru executarea contractului;</u>

  Conform sensului atribuit, clauzele de executare a contractului trebuie să fie relevante pentru operaţiunile care sunt necesare producerii bunurilor/prestării serviciilor/executării lucrărilor scoase la licitaţie. O condiţie ar fi relevantă pentru „executarea" contractului dacă, de exemplu:
  - impune contractantului să angajeze un procent fix de persoane cu handicap pentru un alt contract[80] sau ar restrânge sfera acţiunilor permise contractantului în cadrul unui alt contract;
  - impune contractantului să contribuie financiar, de exemplu, la construirea unui centru pentru persoane defavorizate;
  - impune contractantului în cadrul unui contract de lucrări să asigure servicii de creşă pentru copiii personalului. Astfel de servicii nu au legătură cu operaţiunile necesare executării lucrărilor. În cazul în care autoritatea contractantă doreşte să achiziţioneze astfel de servicii, ar trebui, de asemenea, să le scoată la licitaţie.

[77] şi anume, obiectivele care le depăşesc pe cele stabilite de legislaţia aplicabilă cu caracter obligatoriu şi care nu au legătură cu specificaţiile tehnice, criteriile de selecţie sau criteriile de atribuire.

[78] Hotărârea Curţii din 22 iunie 1992 în cauza C-243/89 (Storebaelt) a stabilit că o autoritate contractantă trebuie să respingă ofertele care nu sunt conforme cu condiţiile de participare la proceduri de atribuire a contractelor de achiziţii publice pentru a evita încălcarea principiului egalităţii de tratament al ofertanţilor, care se află la baza directivelor privind achiziţiile.

[79] Cauza Beentjes, Hotărârea Curţii în cauza 31/87.

[80] Totuşi, o cerinţă de a angaja un procent fix de persoane cu handicap pentru executarea contractului în cauză (iar nu pentru un alt contract) ar fi relevantă pentru executarea contractului în cauză.

- <u>să fie publicate în anunțul de participare</u>

  Deși se consideră că respectivele clauze de executare nu intră în procedura de atribuire a contractelor, acestea trebuie totuși să fie clar stabilite în cadrul cererii de ofertă. Ofertanții ar trebui să cunoască toate obligațiile prevăzute în contract, lucru care ar trebui să se reflecte în prețurile lor[81]. Oferta câștigătoare trebuie să onoreze angajamentele asumate referitoare la îndeplinirea condițiilor contractului.

- <u>să respecte legislația UE</u> (inclusiv principiile fundamentale ale TFUE)

  De exemplu, condițiile contractului nu trebuie să creeze un dezavantaj neechitabil potențialilor candidați din alt stat sau, mai general, să conducă la condiții de tratament inegal între potențialii ofertanți. Totuși, este la fel de important ca aceste condiții ale contractului să respecte de asemenea legislația UE în general, inclusiv legislația comunitară în domeniul social.

În cele din urmă, contractele de achiziții publice ar trebui, în orice caz, să fie executate în conformitate cu toate normele aplicabile, inclusiv reglementările sociale, de muncă și de sănătate.

[81] Articolul 26 din Directiva 2004/18/CE și articolul 38 din Directiva 2004/17/CE.

2. Exemple de aspecte sociale care pot fi incluse în clauzele de executare a contractului.

Considerentele Directivei 2004/18/CE (cu mici diferențe în Directiva 2004/17/CE)[82] oferă exemple de aspecte sociale care pot fi incluse în clauzele de executare a contractului:

„Acestea pot avea ca obiectiv, în special, încurajarea formării profesionale la locul de muncă, încadrarea în muncă a persoanelor cu dificultăți speciale de integrare, lupta împotriva șomajului, [....] obligația [...] de recrutare a șomerilor de lungă durată sau de punere în aplicare a unor acțiuni de formare a șomerilor sau a tinerilor, de respectare pe fond a dispozițiilor prevăzute de convențiile fundamentale ale Organizației Internaționale a Muncii (OIM)[83] [...] sau de recrutare a unui număr mai mare de persoane cu handicap [...]”

În general, clauzele de executare a contractului reprezintă cea mai adecvată etapă din cadrul procedurii pentru a include aspecte sociale legate de ocuparea forței de muncă sau de condițiile de muncă ale lucrătorilor implicați în executarea contractului[84].

[82] Considerentul (33) din Directiva 2004/18/CE și considerentul (44) din Directiva 2004/17/CE.

[83] Convențiile de bază ale OIM la care se referă directivele privind achizițiile sunt cele opt convenții principale ale OIM, care au fost ratificate de toate statele membre (a se vedea nota de subsol 11 pentru mai multe detalii).

[84] Astfel cum s-a arătat în secțiunile anterioare, condițiile de muncă ale lucrătorilor implicați în executarea contractului nu reprezintă specificații tehnice sau criterii de selecție în sensul directivelor privind achizițiile. În plus, având în vedere că este dificil să se facă legătura între aspectele sociale și obiectul contractului, acestea nu ar putea fi, în general, incluse în criteriile de atribuire a contractului (decât sub forma unui „criteriu suplimentar” care să facă diferența între doi ofertanți aflați pe poziții egale, astfel cum a fost acceptat de Curte în cauza C-225/98 și cum se explică în secțiunea „Atribuirea contractului”).

Comunicarea interpretativă a Comisiei din 2001 menţionează că „autorităţile contractante dispun de o paletă largă de posibilităţi de a stabili clauzele contractuale cu privire la aspecte sociale” şi enumeră „câteva exemple de condiţii specifice suplimentare pe care o autoritate contractantă le poate impune unui ofertant câştigător. Acestea sunt:

- „Obligaţia de a recruta şomeri sau de a institui programe de formare pentru executarea contractului;
- Obligaţia de a pune în aplicare, pe parcursul executării contractului, a măsurilor destinate să promoveze egalitatea de şanse între femei şi bărbaţi sau diversitatea etnică sau rasială ori să ofere şanse egale persoanelor cu handicap;
- Obligaţia de a respecta, pe parcursul executării contractului, drepturile fundamentale ale omului (cum ar fi interdicţia privind munca forţată şi munca copiilor) garantate de convenţiile de bază ale OIM, în măsura în care aceste dispoziţii nu au fost deja puse în aplicare în legislaţia naţională;
- Obligaţia de a recruta, în scopul executării contractului, un anumit număr de persoane cu handicap peste sau sub cel prevăzut de legislaţia naţională din statul membru unde este executat contractul sau din statul membru al ofertantului câştigător”.

Contractele de achiziţii publice de lucrări şi servicii, în care se poate stabili modul de executare a contractului, oferă unei autorităţi contractante cea mai bună oportunitate de a lua în considerare aspectele sociale în clauzele de executare a contractului. Se pare că este mai dificil să se prevadă clauze contractuale referitoare la modul de executare a contractelor de achiziţii publice de bunuri, deoarece impunerea unor clauze care solicită schimbări în organizarea, structura sau politica unei întreprinderi cu sediul pe teritoriul unui alt stat membru ar putea fi considerată discriminatorie şi constitui o restricţie nejustificată în calea comerţului.

Alte exemple:

Suedia: Contractele de construcţii atribuite de Administraţia Naţională a Drumurilor conţin o clauză standard care impun contractanţilor obligaţia de a respecta anumite convenţii (principale ale OIM) în executarea de contracte pe teritoriul Suediei. Aceeaşi clauză impune contractantului să respecte anumite cerinţe de raportare, destinate verificării faptului că bunurile şi produsele utilizate în executarea contractului au fost produse în condiţii de siguranţă, potrivit normelor convenţiilor menţionate. Dacă se descoperă existenţa unor bunuri care sunt conforme cu respectiva dispoziţie, acestea trebuie să fie înlocuite pe cheltuiala contractantului. Contractantul trebuie să asigure că subcontractanţii respectă aceleaşi obligaţii. Se plăteşte o amendă pentru orice încălcare a acestor obligaţii sociale de către contractant.

Regatul Unit: În 2004, Transport for London (TfL) a elaborat un program de investiţii în valoare de 10 miliarde GBP pentru a finanţa proiecte de construcţii la scară mare în Londra, inclusiv o extindere a liniei de cale ferată East London Line. Egalitatea şi incluziunea au reprezentat elemente esenţiale în cadrul programului, fiind incluse în contractele de achiziţii publice. Proiectul East London Line (ELLP) a fost evaluat la 500 de milioane GBP pentru lucrările principale şi 350 de milioane GBP pentru materialul rulant şi serviciile de formare.

Strategia proiectului a stabilit un obiectiv care constă în utilizarea unor legături mai bune de transport în vederea stimulării revenirii economice în zonele din vecinătatea proiectului de extindere, printre acestea numărându-se unele din cele mai sărace zone ale Londrei. În aceste zone locuiesc mai multe comunităţi diferite din punct de vedere cultural şi economic, care se confruntă cu un nivel ridicat al şomajului şi excluziunii sociale. Exista şi o nevoie de a stimula relaţii pozitive în interiorul comunităţii în etapa de construcţie pentru a diminua impactul activităţii de construcţie şi a crea un mediu pozitiv pentru operarea noii căi ferate. Având în vedere aceste împrejurări, egalitatea şi incluziunea au fost identificate ca fiind două obiective sociale cheie. Prin urmare, TfL a introdus o serie de cerinţe pe care ofertanţii trebuie să le pună în aplicare în etapa executării proiectului: o politică a egalităţii în cadrul proiectului, un plan de formare bazat pe diversitate, destinat personalului de execuţie al proiectului şi un plan privind diversitatea furnizorilor (pentru a asigura posibilitatea ca diferiţi furnizori să poată depună oferte pentru obţinerea unui subcontract în cadrul proiectului). Aceste cerinţe au fost incluse în invitaţia de participare la licitaţie şi în condiţiile contractului.

Includerea acestor cerințe sociale în termenii și condițiile contractului ar trebui analizată în raport cu posibilitatea de a monitoriza, în practică, respectarea acestor cerințe pe parcursul executării contractului, pentru a evita introducerea unor cerințe suplimentare care nu pot (sau nu vor fi) monitorizate eficient. Acest lucru implică gestionarea contractului și monitorizarea pentru conformitate.

3. Respectarea cadrului juridic național privind ocuparea forței de muncă

Ambele directive privind achizițiile[85] afirmă clar că „actele cu putere de lege, actele administrative și convențiile colective, atât cele interne, cât și cele comunitare, care sunt în vigoare în domeniul condițiilor de muncă și al securității muncii, se aplică pe perioada de executare a unui contract de achiziții publice, cu condiția ca astfel de norme, precum și punerea lor în aplicare, să fie conforme cu dreptul comunitar[86]."

Anumite exemple ale modului în care statele membre au abordat această problemă au generat controverse pe plan intern în statele membre. Un exemplu este cauza Rüffert[87].

Trebuie să se arate că, deși respectiva hotărâre a fost pronunțată în contextul unui contract de achiziții publice, aceasta nu are implicații asupra posibilităților oferite de directivele privind achizițiile de a ține seama de aspectele sociale în achizițiile publice. Aceasta nu face altceva decât să clarifice faptul că aspectele sociale (în achizițiile publice) referitoare la lucrătorii detașați trebuie să res-

Exemplu:

Lucrători detașați în UE: cauza Rüffert

Legea din Niedersachsen (*Landul* Saxonia Inferioară) privind atribuirea de contracte de achiziții publice prevede, printre altele, că pot fi atribuite contracte de achiziții publice de lucrări numai contractanților care își asumă în scris angajamentul de a le oferi angajaților cel puțin remunerația prevăzută în convenția colectivă (regională) aplicabilă. Contractantul trebuie, de asemenea, să își asume angajamentul de a impune aceeași obligație și subcontractanților și să verifice respectarea sa. Nerespectarea angajamentului respectiv impunea plata unor sancțiuni contractuale.

Legalitatea acestor dispoziții a fost contestată în fața unei instanțe regionale germane în legătură cu executarea unui contract de lucrări încheiat între o autoritate contractantă germană și compania Objekt und Bauregie (O&B) pentru construcția închisorii Göttingen-Rosdorf. Autoritatea contractantă a reziliat contractul și a deschis o acțiune împotriva O&B pentru plata unei sancțiuni contractuale, întrucât s-a descoperit că subcontractanții polonezi ai O&B își plăteau lucrătorii angajați pe șantier în Germania cu numai 46,57 % din salariul minim prevăzut de convenția colectivă aplicabilă.

Având incertitudini cu privire la legalitatea dispoziției care instituie o sancțiune contractuală, instanța regională germană a adresat Curții o întrebare preliminară privind interpretarea dispozițiilor comunitare relevante în această cauză.

Curtea a declarat că respectiva convenție colectivă nu a fost declarată ca fiind general aplicabilă (cu toate că Germania avea un sistem de declarare a convențiilor colective general aplicabil) și se referea numai la o parte din sectorul construcțiilor, întrucât legislația relevantă care conferea un caracter obligatoriu convenției colective „Construcții și lucrări publice" se aplica numai în cazul contractelor publice, iar nu și în cazul contractelor private. Prin urmare, salariul minim prevăzut de convenția colectivă „Construcții și lucrări publice" nu a fost fixat în conformitate cu una din procedurile stabilite la articolul 3 din Directiva 96/71/CE referitoare la detașarea lucrătorilor („**Directiva privind detașarea lucrătorilor**")[*].

În concluzie, în cauza Rüffert, Curtea a hotărât să declare dispozițiile respective incompatibile cu Directiva privind detașarea lucrătorilor.

[*] Directiva 96/71/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii.

[85] Considerentul (34) din Directiva 2004/18/CE și considerentul (45) din Directiva 2004/17/CE.

[86] Un exemplu de astfel de conformitate cu legislația comunitară este nevoia de a respecta cerințele Directivei 96/71/CE, referitoare la detașarea lucrătorilor, în cadrul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice care implică situații transfrontaliere, în care lucrători dintr-un stat membru prestează servicii în alt stat membru în scopul executării unui contract de achiziții publice.

[87] Hotărârea Curții în cauza C-346/06 (Dirk Rüffert împotriva Land Niedersachsen).

pecte legislația UE, în special Directiva privind detașarea lucrătorilor[88].

Directivele privind achizițiile publice prevăd că autoritățile contractante pot aborda protecția locurilor de muncă în procesul de licitație în două moduri specifice:

În primul rând, autoritățile contractante pot indica în dosarul de licitație locul de unde ofertanții pot obține informații cu privire la obligațiile referitoare la protecția locurilor de muncă și la condițiile de muncă în vigoare în statele membre, regiunea sau localitatea unde se vor desfășura lucrările și va fi prestat serviciul în cauză[89].

În al doilea rând, orice autoritate contractantă care furnizează aceste informații ar trebui să le solicite ofertanților să menționeze dacă au luat în considerare, în elaborarea ofertei lor, obligațiile referitoare la protecția locurilor de muncă[90] și a condițiilor de muncă în vigoare în locul unde urmează să se desfășoare lucrările sau să se presteze serviciul în cauză[91]. Scopul acestora este legat de teama că, pentru a putea depune o ofertă mai ieftină, contractanții ar încerca să reducă nivelul de protecție a locurilor de muncă oferit.

4. Gestionarea lanțului de aprovizionare

Autoritățile contractante pot include, de asemenea, în clauzele de executare a contractului aspecte sociale destinate subcontractanților, referitoare, de exemplu, la interdicția privind munca copiilor și munca forțată, cerințe în materie de sănătate și securitate, obligații privind salariul minim, cerințe în materie de securitate socială și condiții de muncă în general mai decente. Unele autorități contractante au început, de asemenea, să includă clauze care impun subcontractanților să respecte interdicțiile privind munca copiilor și munca forțată, în cazuri în care este probabil ca lanțul de aprovizionare să implice zone de producție sau prelucrare unde apar astfel de probleme.



© iStock

Exemplu:

Ville de Paris: Oficiul pentru îmbrăcăminte al Consiliului local din Paris trebuie să furnizeze îmbrăcăminte pentru cei 29 000 de angajați ai săi. Acest oficiu gestionează 300 000 de articole de îmbrăcăminte și 300 de comenzi anual. Acesta a integrat aspecte sociale și de mediu în procedurile sale de achiziții. Potrivit angajamentelor sale la nivel social, Consiliul local din Paris solicită furnizorilor săi să semneze o declarație prin care să își asume angajamentul de a respecta anumite drepturi fundamentale de muncă (care include și o trimitere explicită la vârsta minimă a lucrătorilor), astfel cum sunt cele definite de Organizația Internațională a Muncii, pe durata executării contractului. Consiliul local din Paris solicită, de asemenea, furnizorilor săi să se supună unor controale efectuate de un organism independent desemnat de consiliul local și să pună în aplicare orice recomandare primită în urma acestor controale.

Acest lucru are un impact deosebit asupra tranzacțiilor din și cu țările din afara UE. De exemplu, autoritățile pentru achiziții publice sunt tot mai preocupate de legalitatea și durabilitatea lemnului, în special atunci când este importat din țări terțe care întâmpină dificultăți deosebite în acest domeniu. Este tot mai cunoscut faptul că silvicultura legală și durabilă include nu numai criterii economice și de mediu, ci și criterii sociale (cum ar fi salarii și condiții de muncă decente, condiții de sănătate și securitate și respectarea drepturilor de folosință a comunităților locale și indigene).

---

88 Directiva 96/71/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii.

89 Articolul 27 alineatul (1) din Directiva 2004/18/CE.

90 Inclusiv faptul că astfel de dispoziții trebuie să fie conforme cu întreaga legislație comunitară relevantă.

91 Articolul 27 alineatul (2) din Directiva 2004/18/CE.

Când astfel de cerințe sunt impuse și în cazul subcontractanților, autoritățile contractante ar trebui să solicite contractantului principal dovada conformității, fie prin trimitere la sistemele specifice de certificare (în cazul în care acestea există), fie prin alte mijloace de încredere[92].

De exemplu, în domeniul silviculturii, s-au dezvoltat mai multe sisteme de certificare pentru a furniza un control independent al conformității unei surse de lemne cu anumite standarde de durabilitate (inclusiv criteriile de mediu și sociale). Cu toate acestea, astfel de sisteme nu sunt considerate o dovadă exclusivă a faptului că lemnul a fost obținut în mod durabil, deoarece alte mijloace de probă echivalente au fost, la rând lor, acceptate.

5. Gestionarea contractului și monitorizarea pentru conformitate

Sistemul de gestionare a performanței va stabili termenii pentru efectuarea evaluării performanței și luarea de măsuri. Acest lucru ar putea presupune recompensarea contractanților pentru performanțe bune, soluționarea nivelului scăzut de performanță sau colaborarea în vederea îmbunătățirii livrării. Indicatorii cheie de performanță transpun obiectivele în ținte măsurabile și stabilesc ceea ce înseamnă un nivel acceptabil de performanță. Modalitățile de monitorizare ar trebui să asigure colectarea datelor adecvate privind performanța și analiza eficientă a acestora. Condițiile de plată (care ar trebui să fie specificate în contract) constituie baza pentru asigurarea livrării de către contractant a standardelor cerute. Acestea pot conține elemente de descurajare financiară pentru performanțe reduse și stimulente pentru depășirea țintelor de bază. Aceste condiții financiare trebuie să fi fost publicate în anunțul de participare.

Impulsul pentru îmbunătățirea serviciilor ar putea fi dat de rezultatele reduse ale indicatorului cheie de performanță sau de sentimentul că, deși țintele sunt atinse, există loc de mai bine. În orice caz, contractantul și clientul ar trebui să înțeleagă ce generează nivelurile actuale de performanță și să convină cu privire la modul de îmbunătățire a rezultatelor. Neîndeplinirea obligațiilor în mod constant de către contractant trebuie să ducă la invocarea încălcării condițiilor contractuale, însă orice măsură luată în acest sens trebuie să fie rezonabilă. De asemenea, analiza poate duce la modificări ale contractului, reproiectarea serviciului sau inovare.

Exemplu:

Regatul Unit: Pentru a îmbunătăți serviciile de catering pentru spitale furnizate Autorității de Sănătate Publică din Irlanda de Nord, furnizorul contractat realizează un sondaj anual privind gradul de satisfacție al pacienților și analizează datele pe categorii de vârstă, etnie și gen. Autoritatea a inițiat, de asemenea, o procedură de evaluare a serviciilor de furnizare a hranei, în urma unor articole apărute în presă cu privire la malnutriția din secțiile de geriatrie. Dovezile combinate au generat modificări ale contractului în vederea îmbunătățirii serviciilor furnizate secției de geriatrie contribuind la hrana pacienților.

O „cultură a parteneriatului” ar trebui să stea la baza gestionării contractelor. Clienții și contractanții pot gestiona riscurile și înregistra cele mai bune rezultate numai cu ajutorul muncii de echipă inovatoare și dedicate. În general, cei mai buni contractanți reacționează bine în astfel de relații, asumându-și voluntar angajamente suplimentare, cum ar fi: programe pentru dezvoltarea aptitudinilor de bază, inovarea în domeniul mediului sau sprijinirea firmelor mici din lanțul de aprovizionare.

Exemplu:

Franța: Instituțiile publice responsabile în materie de incluziune socială au contribuit la punerea în aplicare a clauzelor sociale în contractele de achiziții publice, de exemplu prin furnizarea de facilitatori care să sprijine ofertanții câștigători în gestionarea personalului implicat într-un program de inserție și care pot, de asemenea, să certifice conformitatea socială. De exemplu, *Agglomération de Rouen* a folosit bani de la Fondul Social European pentru a cofinanța angajarea unui gestionar de proiect responsabil pentru punerea în aplicare a clauzelor de inserție socială în cadrul diferitelor programe de achiziții publice încheiate. Municipalitatea din Arles a angajat un consilier juridic de specialitate pentru a elabora și a gestiona dosarul de licitație care conține clauzele sociale.

[92] Autoritățile contractante ar trebui întotdeauna să permită contractanților să prezinte mijloace de probă alternative (precum certificate emise de o autoritate publică sau de terți, rapoarte de audit realizate de terți, copii ale contractelor de muncă, copii ale tuturor documentelor relevante, dovezi ale vizitelor de monitorizare etc.) Totuși, autoritatea contractantă poate solicita documente justificative suplimentare, dacă documentele inițiale prezentate contractantului se dovedesc (după caz) insuficiente sau îndoielnice.

Condiții contractuale, gestionarea contractelor și monitorizarea contractelor — PE SCURT

În general, clauzele de executare a contractului reprezintă cea mai adecvată etapă din cadrul procedurii pentru a include aspecte sociale legate de ocuparea forței de muncă sau de condițiile de muncă ale lucrătorilor implicați în executarea contractului.

Asigurați-vă că respectivele clauze de executare a contractului:

- sunt relevante pentru executarea contractului;
- urmăresc obținerea celui mai bun raport calitate/preț;
- sunt incluse în dosarul de licitație; și
- respectă legislația UE (inclusiv principiile fundamentale ale TFUE).

Asigurați-vă că respectarea condițiilor contractuale poate fi monitorizată eficient.

Colaborați cu furnizorul pentru a gestiona performanțele și a maximiza atingerea obiectivelor și respectarea condițiilor contractuale.

Mențineți evidențe corespunzătoare ale performanțelor furnizorilor, contractanților și prestatorilor de servicii.

Utilizați variante de clauze pentru a prevedea modificările care pot interveni în timp în contract, sub rezerva respectării dispozițiilor directivelor privind achizițiile și a principiului transparenței.

Colaborați cu furnizorii pentru progrese permanente – în mod voluntar – și fiți la curent cu evoluția pieței în general. În special, colaborați cu furnizorii pentru a facilita respectarea principiilor privind munca decentă și responsabilitatea socială corporativă în cadrul lanțului de aprovizionare.

Comisia Europeană

Achiziții responsabile social – Un ghid al aspectelor sociale care trebuie luate în considerare în procedurile de achiziții publice

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene

2011 – 49 p. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-79-18400-0
doi:10.2767/18556

Achizițiile publice reprezintă aproximativ 17% din produsul intern brut al UE. Influența lor în domenii precum politica socială este, astfel, considerabilă. În Ghidul privind luarea în considerare a apectelor sociale în achizițiile publice, Comisia Europeană își propune să valorifice acest lucru (a) sensibilizând autoritățile contractante cu privire la avantajele de a opta pentru bunuri și servicii care permit obținerea unor rezultate sociale bune și ,(b), explicând oportunitățile oferite de cadrul juridic UE existent pentru a lua în considerare aspectele sociale în achizițiile publice. Ghidul definește achizițiile publice responsabile din punct de vedere social (APRS) înainte de a explica beneficiile sale. Acesta analizează APRS în raport cu modelul social UE și abordarea juridică și politică a subiectului în cadrul Uniunii. Ghidul elaborează, de asemenea, o strategie APRS și explică modul de identificare a nevoilor și de planificare a procedurilor de achiziții publice. Ghidul explică, de asemenea, din punct de vedere juridic, felul în care pot fi abordate aspectele sociale în diferitele etape ale procesului de achiziții publice (de la definirea specificațiilor tehnice și a criteriilor de selecție până la atribuirea contractelor de achiziții și monitorizarea execuției ulterioare). Sunt furnizate exemple naționale pentru a ilustra diferitele etape ale procesului.

Prezenta publicație este disponibilă în format electronic în toate limbile oficiale ale UE.

CUM VĂ PUTEȚI PROCURA PUBLICAȚIILE UNIUNII EUROPENE?

Publicații gratuite:

- prin EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);
- la reprezentanțele sau delegațiile Uniunii Europene.
  Puteți obține datele de contact ale acestora vizitând http://ec.europa.eu sau trimițând un fax la +352 2929-42758.

Publicații contra cost:

- prin EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

Abonamente contra cost (de exemplu, la *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* sau la repertoriile jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene):

- contactând direct unul dintre agenții de vânzări ai Oficiului pentru Publicații al Uniunii Europene (http://publications.europa.eu/others/agents/index_ro.htm).

KE-32-10-584-RO-C

Vă interesează **publicațiile** Direcției Generale Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Egalitate de Șanse ?

Le puteți descărca sau vă puteți abona gratuit online la:
http://ec.europa.eu/social/publications

Sunteți de asemenea invitat să vă abonați pentru a putea primi buletinul informativ electronic Europa socială al Comisiei Europene în mod gratuit la
http://ec.europa.eu/social/e-newsletter

http://ec.europa.eu/social

www.facebook.com/socialeurope

Oficiul pentru Publicații

ISBN 978-92-79-18400-0
9 789279 184000